

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**PROGRAMA DE MESTRADO INTERINSTITUCIONAL – MINTER**  
**UFSC/UFAC**

**LEONARDO CUNHA DE BRITO**

**O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E**  
**A SUSTENTABILIDADE DA REGIÃO MAP (1992-2002)**

Florianópolis  
2007

**LEONARDO CUNHA DE BRITO**

**O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E  
A SUSTENTABILIDADE DA REGIÃO MAP (1992-2002)**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Mestrado  
Interinstitucional - MINTER  
UFSC/UFAC, sob a orientação do  
Prof. Doutor Carlos Araújo  
Leonetti, para a obtenção do título  
de Mestre em Direito, na área de  
Relações Internacionais.

Florianópolis  
2007

**LEONARDO CUNHA DE BRITO**

**O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E  
A SUSTENTABILIDADE DA REGIÃO MAP (1992-2002)**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

---

Presidente: Professor Doutor Carlos Araújo Leonetti – UFSC

---

Membro: Professora Doutora Odete Maria de Oliveira - UFSC

---

Membro: Professora Doutora Karine de Souza Silva- UNIVALI

---

Coordenador do Curso de Pós –Graduação UFSC:

Professor Doutor Antonio Carlos Wolkmer

*Dedico este trabalho  
à minha querida esposa Jucyane,  
aos meus pais Tácio e Lucinda  
e ao eterno amigo Máximo Marinho (In Memoriam).*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, ao Departamento de Direito da UFAC, ao Centro de Pós-Graduação da UFSC e ao Senador Tião Viana, pela efetivação de um sonho antigo que é a realização deste MINTER.

À Prof<sup>a</sup>. MSc Juliana Wülfing, pela eficiência com que coordenou o MINTER em Rio Branco.

A todos os colegas mestrandos, pela convivência harmoniosa e solidária no decorrer do curso.

A todos os professores da UFSC que ministraram aulas em Rio Branco, e que, mesmo com as dificuldades burocráticas, contribuíram muito para uma formação sólida de todos os mestrandos.

Agradeço aos familiares, em especial à minha esposa e aos meus pais, e aos amigos que sempre me apoiaram para a realização deste sonho.

Agradeço a todos os que colaboraram para a realização da pesquisa, tanto no Acre, como em outros Estados: Carioca, Sibá Machado, Eduardo di Deus, Hernandes Cunha, Izaura Brito, David Wilson Pardo, Ermício Sena, Aníbal Diniz, Sandra Lefcovich, Márcia Meireles e aos funcionários da biblioteca da UNB, que mesmo em greve, permitiram que fizesse consultas importantes.

Agradeço à Chefia do Departamento de Direito da UFAC, na pessoa do Prof. Francisco Pereira, à Coordenação do Curso de Direito da UFAC e da UNINORTE, na pessoa do Prof. Francisco Raimundo e da Prof. Cristiane Pulici, e aos meus alunos do Curso de Direito da UFAC e da UNINORTE, pela compreensão em momentos que tive que me ausentar para fazer a pesquisa.

Um agradecimento todo especial ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti, que mesmo com toda a distância geográfica, conseguiu ser muito atencioso, prestativo e que passou a segurança necessária à conclusão deste trabalho.

*“A sustentabilidade não é uma causa que nós temos, mas que nos tem”*  
**Marina Silva**

A aprovação da presente dissertação não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da UFSC à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

## RESUMO

A presente dissertação de Mestrado tem como tema central o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a sustentabilidade da Região MAP, no período compreendido entre 1992 a 2002. O objetivo é o de verificar se, no período estudado, o Tratado de Cooperação Amazônica, assinado por oito países sul-americanos, dentre eles Peru, Brasil e Bolívia, apresentou-se como um mecanismo efetivo de promoção da sustentabilidade da Região MAP – uma região-fronteira, situada na Amazônia Sul-Ocidental e que compreende o Estado do Acre (BRA) e os Departamentos de Madre de Dios (PER) e Pando (BOL). Para a realização do trabalho, foi feita uma ampla pesquisa monográfica compreendendo, sobretudo, a questão da sustentabilidade amazônica e a evolução institucional do Tratado. A partir da década de 1990, o Tratado de Cooperação Amazônica, adota o desenvolvimento sustentável como tema estratégico, constituindo-se a sua promoção em sua grande missão. Contudo, em razão da sua fragilidade institucional, das políticas nacionais e regionais dos países signatários, contraditórias em relação ao princípio da sustentabilidade, bem como da realidade socioambiental da Região MAP no início do século XXI - que gerou iniciativas locais de cooperação, alternativas ao modelo tradicional de cooperação representado pelo TCA - o discurso de sustentabilidade adotado pelo TCA é um discurso que se apresenta contraditório em relação às práticas das políticas de cooperação amazônica e dos seus países signatários.

**Palavras-chave:** Amazônia. Desenvolvimento sustentável. Tratado de Cooperação Amazônica. Região MAP.



## RESUMEN

La presente disertación de Maestría tiene como tema central el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) e a sustentabilidad da Región MAP, en el período comprendido entre 1992 a 2002. El objetivo es verificar se, en el período estudiado, el Tratado de Cooperación Amazónica, asignado por ocho países suramericanos, entre ellos Perú, Brasil y Bolivia, se mostró como un mecanismo efectivo de promoción de la sustentabilidad de la Región MAP – una región-frontera, situada en la Amazonía Sur-Occidental y que comprende el Estado de Acre (BRA) y los Departamentos de Madre de Dios (PER) e Pando (BOL). Para la realización del trabajo, se ha hecha una amplia pesquisa monográfica comprendiendo, sobretudo, a la cuestión de la sustentabilidad amazónica y la evolución institucional del Tratado. A partir de la década de 1990, el Tratado de Cooperación Amazónica adopta el desarrollo sostenible como tema estratégico, constituyendo su promoción en su gran misión. Sin embargo, en razón de su fragilidad institucional, de las políticas nacionales y regionales de los países signatarios, contradictorias en relación al principio de la sustentabilidad, así como de la realidad socioambiental de la Región MAP en el inicio del siglo XXI - que ha generado iniciativas locales de cooperación, alternativas al modelo tradicional de cooperación representado por el TCA – el discurso de sustentabilidad adoptado por el TCA es un discurso que se muestra contradictorio en relación a las prácticas de las políticas de cooperación amazónica e de sus países signatarios.

**Palabras-llave:** Amazonía. Desarrollo Sostenible. Tratado de Cooperación Amazónica. Región MAP.

## LISTA DE SIGLAS

**AC** – Acre

**ALCA** – Área de Livre Comércio das Américas

**ALCSA** – Área de Livre Comércio da América do Sul

**AMA** – Acordo Multilateral Ambiental

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**BOL** – Bolívia

**BRA** – Brasil

**CAF** – Corporação Andina de Fomento

**CARICOM** – Mercado Comum e Comunidade do Caribe

**CCA** – Conselho de Cooperação Amazônica

**CEA** – Comissões Especiais da Amazônia

**CEAIA** – Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia

**CECTA** – Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia

**CEMAA** – Comissão Especial de Meio Ambiente da Amazônia

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

**CESAM** – Comissão Especial de Saúde da Amazônia

**CETICAM** – Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações da Amazônia

**CETURA** – Comissão Especial de Turismo da Amazônia

**CIDES** – Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável

**CNP** – Comissão Nacional Permanente

**CNUMAD** – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

**DAM** – Divisão da América Meridional

**EBRP** – Estratégia Boliviana de Redução da Pobreza

**EUA** – Estados Unidos da América

**FAO** – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

**FBOMS** – Fórum Brasileiro de Ong's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FNDR** – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

**FPS** – Fundo de Investimento Produtivo e Social

**GTA** – Grupo de Trabalho Amazônico

**HIPC** - Iniciativa de Alívio de Dívida dos Países Pobres Fortemente Endividados

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

**IIHA** – Instituto Internacional da Hiléia Amazônica

**IIRSA** – Iniciativa de Integração Regional Sul-americana

**INRA** – Instituto Nacional de Reforma Agrária

**INRENA** – Instituto Nacional de Recursos Naturais

**IPCC** – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

**IUCN** – União Internacional para Conservação da Natureza

**LD** – Lei do Diálogo Nacional

**MAP** – Madre de Dios/Acre/Pando

**MDSMA** – Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente

**MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul

**MRE** – Ministério das Relações Exteriores

**NAFTA** – Tratado Norte-americano de Livre Comércio

**OECD/DAC** – *Donor-Developing Country Dialogues on Strategies for Sustainable Development*

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OTB** – Organização Territorial de Base

**OTCA** – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

**PDD** – Planos de Desenvolvimento Departamentais

**PDDDES** – Planos Departamentais de Desenvolvimento Econômico e Social

**PDM** – Planos de Desenvolvimento Municipais

**PEB** – Política Externa Brasileira

**PED** – Países em Desenvolvimento

**PER** – Peru

**PGDES** – Planos Gerais de Desenvolvimento Econômico e Social

**PIN** – Programa de Integração Nacional

**PND** – Programa nacional de Desenvolvimento

**POLAMAZÔNIA** – Programa de Pólos Agrominerais e Agropecuários da Amazônia

**POLONOROESTE** – Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil

**PROTERRA** – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste

**RADAM** – Radares da Amazônia

**RMRE** – Reunião dos Ministros das Relações Exteriores

**SPT** – Secretaria *Pro Tempore*

**SPVEA** – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

**SUDAM** – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

**SUFRAMA** – Superintendência da Zona Franca de Manaus

**TCA** – Tratado de Cooperação Amazônica

**TLC** – Tratado de Livre Comércio

**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**WWF** – Fundo Mundial para a Natureza

**ZEE** – Zoneamento Ecológico-Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
 <b>CAPÍTULO I -TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E REGIÃO MAP</b>	 <b>18</b>
1.1.Tratado de Cooperação Amazônica.....	18
1.1.1. Antecedentes Históricos.....	18
A) Iniciativas Internacionais na Amazônia.....	19
B) Política Externa Brasileira.....	23
a) Fase inicial.....	24
b) Do desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1951- 1964).....	25
c) Segurança, Desenvolvimento e Autonomia: Política Externa no Regime Militar.....	27
C) Negociação do TCA.....	31
1.1.2.Aspectos Jurídicos e Organizacionais.....	35
A)Tratados Internacionais e o TCA.....	35
B) Princípios e Objetivos.....	41
C) Aspectos Materiais e Formais.....	43
D) Recepção no Direito Interno – Brasil/Bolívia/Peru.....	44
E) Estrutura Organizacional.....	45
a) Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (RMRE).....	46
b) Conselho de Cooperação Amazônica (CCA).....	46
c) Secretaria <i>Pro Tempore</i> (SPT).....	47
d) Comissões Nacionais Permanentes (CNP).....	47
e) Comissões Especiais da Amazônica ou Temáticas.....	48
1.1.3. Evolução Institucional do TCA.....	48
1.2. Região MAP.....	50
1.2.1. Estado do Acre.....	51
1.2.2. Departamento de Madre de Dios.....	52
1.2.3. Departamento de Pando.....	53

<b>CAPÍTULO II -O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE AMAZÔNICA E O TCA</b>	<b>55</b>
2.1. O Desafio da Sustentabilidade.....	56
2.1.1. A Questão Ambiental e a Globalização.....	56
2.1.2.Sustentabilidade em Debate.....	62
2.1.3. O Discurso do Desenvolvimento Sustentável.....	73
2.2. Sustentabilidade Amazônica: Mitos e Possibilidades.....	76
2.2.1. Mitos Amazônicos.....	77
2.2.2. Sustentabilidade Amazônica.....	83
2.3. O Desenvolvimento Sustentável no TCA.....	101
2.3.1 Análise do Texto do Tratado.....	102
2.3.2 Análise das Resoluções do TCA.....	108
 <b>CAPÍTULO III - EFETIVIDADE DO TCA E A SUSTENTABILIDADE DA REGIÃO MAP</b>	 <b>115</b>
3.1. Efetividade do TCA.....	115
3.1.1 O TCA e suas Fragilidades Institucionais.....	116
A) Modelo de Implementação das Políticas de Cooperação.....	117
B) A Pouca Efetividade das Políticas de Cooperação.....	119
3.1.2 Hegemonia do Neoliberalismo Ambiental e o TCA.....	127
A) Hegemonia Neoliberal nas Políticas Nacionais.....	127
a) Políticas Neoliberais no Brasil.....	128
b) Políticas Neoliberais no Peru.....	138
c) Políticas Neoliberais na Bolívia.....	141
B) Regionalismo Aberto e a Sustentabilidade Amazônica.....	145
a) Regionalismo Aberto e a Política Externa Brasileira na Década de 90....	146
b) Plataforma IIRSA.....	148
c) Regionalismo Aberto e o TCA.....	150
3.1.3. Região MAP e sua Realidade Socioambiental no Início do Século XXI.....	155
A) Iniciativa MAP.....	167
3.1.4. O Discurso do Desenvolvimento Sustentável e a Insustentabilidade da Cooperação Amazônica na Região MAP.....	170
3.2.OTCA: Uma Nova Esperança?.....	176
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	 <b>181</b>

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 186**

**ANEXO A ..... 203**

**ANEXO B..... 210**

**ANEXO C..... 211**

**ANEXO D..... 212**

**ANEXO E..... 213**

**ANEXO F..... 214**

**ANEXO G..... 215**

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta como tema o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), importante instrumento jurídico nas relações internacionais da Região Amazônica, assinado em 1978, envolvendo a participação de oito países sul-americanos: Brasil, Peru, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Guiana, Suriname e Equador.

A questão da preservação da Amazônia, como uma região que abrange um território que está contido em vários países, tem uma relevância inestimável para a pesquisa científica nos vários ramos das ciências, constituindo-se uma temática interdisciplinar, figurando o estudo do tema como essencial para a consolidação de conhecimentos para a região amazônica.

Essa relevância é ainda maior, quando se observa que o século XXI inicia-se influenciado por preocupações quanto ao meio ambiente, à biodiversidade e à sobrevivência da humanidade no planeta, tendo em vista sinais preocupantes como as mudanças climáticas, a destruição da camada de ozônio, desaparecimento acelerado de espécies vivas e populações indígenas, alteração de ecossistemas, fome, pobreza e outros graves problemas.

Nesse contexto, a Amazônia posiciona-se no cenário global como uma região estratégica, onde se concentra a maior biodiversidade do planeta, além de uma grande diversidade cultural humana, um grande potencial para o equilíbrio climático do planeta e um enorme reservatório natural de água doce.

Face a essa posição estratégica, tanto do ponto de vista nacional, regional, quanto mundial, a necessidade de implementação de um novo paradigma de desenvolvimento para a Amazônia e para a região MAP (Madre de Dios/Acre/Pando), que leve em consideração dimensões econômicas, ecológicas, sociais, políticas, culturais e éticas, para as presentes e futuras gerações, é essencial. Parte-se daí a relevância da discussão sobre o tema Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

Dessa forma, esse tema está delimitado ao aspecto da sustentabilidade da Região MAP, no período compreendido entre 1992 e 2002, conformando uma delimitação geográfica e outra temporal.



O horizonte geográfico está delimitado na Região MAP (Madre de Dios, Acre e Pando), região situada na fronteira tri-nacional Peru/Brasil/Bolívia, que faz parte da Amazônia Sul-Occidental, onde planos de integração regional, avanços na infra-estrutura e exigências de uma vida melhor nas sociedades da região geram crescentes demandas sobre os recursos naturais e seus ecossistemas.

Já a delimitação temporal estabelecida, é marcada por dois fatos históricos de grande relevância no contexto da evolução do TCA: a realização da Conferência das Nações Unidas pelo Meio Ambiente – Rio92 - que consolidou a proposta de um desenvolvimento com bases sustentáveis para o planeta; e a conclusão do processo de criação e instalação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com uma Secretaria Permanente, fato este que inaugura uma nova fase do Tratado.

Diante dessa temática, surge o problema a ser analisado, que diz respeito a saber se o Tratado de Cooperação Amazônica que, sobretudo a partir da década de 1990, passou a ser um instrumento fundamental de promoção da cooperação com vistas ao desenvolvimento sustentável na Amazônia, consolidou-se como um mecanismo efetivo na realidade das relações internacionais da região MAP, no período compreendido entre 1992 e 2002.

Em razão de tal problema, o presente trabalho levanta a hipótese de que a evolução do Tratado de Cooperação Amazônica, por meio dos seus mecanismos de efetivação não foi suficiente para que o mesmo se constituísse em um instrumento efetivo de promoção da cooperação para a realização da sustentabilidade na região MAP no período compreendido entre 1992 e 2002, o que provavelmente confluiu para a busca de alternativas cooperativas locais em tal sentido. Daí decorre o objetivo central da pesquisa, qual seja, a verificação da conformidade dessa hipótese.

Com o fulcro de atingir tal objetivo, foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica e documental direta e indireta, com a leitura de vasta bibliografia existente sobre o tema, além de atas de reuniões, relatórios de encontros, oficinas e debates constantes do banco de dados da OTCA e da Iniciativa MAP, facilitando o entendimento de suas discussões e visões acerca da realidade amazônica e do contexto da região.

Com base nessa pesquisa, o estudo desenvolveu-se em três capítulos, onde estão coordenados objetivos específicos que confluem para a busca do objetivo geral do estudo.

Assim, no primeiro capítulo, serão apresentados o Tratado de Cooperação Amazônica e a Região MAP. Em relação ao primeiro, serão observados os seus antecedentes históricos, incluindo uma análise sobre as várias iniciativas internacionais na região antes da assinatura do Tratado, a influência da política externa brasileira e o processo de negociação do TCA. Nesse sentido, buscar-se-á demonstrar que a evolução histórica, jurídica e organizacional do TCA está intimamente ligada à formulação da política externa brasileira e à ameaça internacional sobre a soberania dos países sul-americanos em relação à Amazônia.

Serão apresentados ainda, os aspectos jurídicos e organizacionais do TCA, bem como a sua evolução institucional. Em relação à Região MAP, serão apresentados o Estado do Acre e os Departamentos de Madre de Dios e Pando, unidades que a compõem.

No segundo capítulo, será realizada uma discussão sobre o desafio da sustentabilidade amazônica e o TCA, construindo-se um modelo de análise para a conceituação e aferição da variável sustentabilidade, e discutindo-se, à luz deste conceito, a sua presença no texto e nas resoluções do TCA.

Para atingir tal objetivo específico, serão discutidas as relações entre a questão ambiental e a globalização neoliberal, bem como a evolução do conceito de sustentabilidade, o discurso do desenvolvimento sustentável e a questão da sustentabilidade amazônica.

Por fim, no terceiro capítulo, será avaliada, com base na evolução do Tratado de Cooperação Amazônica no período estudado, nas políticas nacionais e de integração regional e no surgimento de iniciativas alternativas ao Tratado, a sua efetividade enquanto instrumento de promoção da sustentabilidade na região MAP, para, por fim, apontar perspectivas para a OTCA, na nova fase do Tratado.

Assim, o estudo do Tratado de Cooperação Amazônica apresenta-se, neste trabalho, em uma importante análise conjuntural das relações internacionais desde o contexto global até o contexto local.

## **CAPÍTULO I -TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E REGIÃO MAP**

O presente capítulo tratará da descrição do Tratado de Cooperação Amazônica, apontando seus antecedentes históricos, à luz dos processos de inserção internacional na Amazônia, da política externa brasileira e do ambiente de negociações para a sua assinatura.

Importante será ainda, para o entendimento do Tratado de Cooperação Amazônica, a compreensão de seus aspectos jurídicos, organizacionais e de seu dimensionamento enquanto um regime internacional. Será apresentada ainda, uma breve evolução do TCA, com as principais fases do seu desenvolvimento, depois de sua assinatura.

Da mesma forma, neste capítulo, será feita uma breve apresentação sobre a Região MAP, microrregião Amazônica, que representa o núcleo geográfico de análise deste trabalho.

### **1.1. Tratado de Cooperação Amazônica**

#### **1.1.1. Antecedentes Históricos**

A compreensão dos antecedentes históricos do Tratado de Cooperação Amazônica passa, necessariamente, pela análise do panorama das diversas iniciativas internacionais que envolvem a região, da política externa brasileira em relação à região Amazônica, bem como da conjuntura em torno da negociação do Tratado. Dessa forma, observa-se a importância da região no contexto internacional e suas implicações no panorama das relações internacionais no âmbito continental e hemisférico, colaborando para uma tomada de consciência em torno da importância do TCA.

Desse modo, faz-se evidente o caráter internacional da região amazônica, por sua análise histórica e por sua dimensão transfronteiriça, o que é, de fato, incontestável, o que torna a Amazônia um objeto da política externa dos vários países amazônicos. A importância da região é patente quando são analisados dois fatores principais: um histórico, pois a região foi objeto de disputas entre as potências europeias nos séculos XVI a XIX, sendo até o presente século foco de interesse global, embora não mais por conquista territorial, e o outro de ordem geográfica, visto que a região amazônica

é compartilhada por oito países, o que já é mais do que suficiente para se reconhecer as implicações internacionais desse espaço (ANTIQUERA, 2006, p.18).

Tomando-se como ponto de partida tal constatação, o entendimento quanto às diversas iniciativas internacionais na região é de suma importância para a compreensão do TCA, posto que elas representam a gênese de uma das maiores preocupações dos países signatários do TCA: a soberania dos países amazônicos sobre a região. Assim, a análise de iniciativas e grandes projetos internacionais na região demonstra que esta é, historicamente, objeto de interesses externos, muitas vezes contrários aos dos países amazônicos e das populações locais.

De outra parte, a análise da variável “política externa brasileira” justifica-se pelo fato de que a iniciativa de consolidação do Pacto Amazônico - como também é chamado o Tratado - foi do Brasil, respondendo inclusive a interesses específicos de sua política externa. Obviamente, não há de se esquecer dos interesses e do papel dos demais países amazônicos na sua conformação.

Porém, o papel do maior país sul-americano e de sua política externa é decisivo, inclusive levando-se em consideração as concessões no momento das negociações do texto final do TCA. Enfim, compreender a política externa brasileira significa, no contexto da formulação do TCA, uma “leitura do código genético” do Tratado.

#### **A) Iniciativas Internacionais na Amazônia**

É importante asseverar, de início, que a história da região Amazônica é marcada por várias intervenções exteriores, denotando os interesses internacionais nas riquezas da região e o seu papel estratégico no continente sul-americano.

Dessa forma, para uma maior compreensão desse caráter internacional da região é interessante expor algumas dessas iniciativas. Obviamente que os fatos a serem relatados servem tão somente como exemplos ilustrativos, que corroboram com os objetivos do estudo. Contudo, é de grande importância o seu conhecimento.

O primeiro desses exemplos, datado do início do século XX, diz respeito à questão do território do Acre, disputado entre a Bolívia e o Brasil, que segundo

Caubet (2006, p. 164) “ilustra pela primeira vez o fenômeno do controle de uma indústria extrativa em proveito de interesses estrangeiros, notadamente a questão do Bolivian Syndicate”. Tal fato histórico foi ocasionado porque a Bolívia, que detinha o domínio da região do Acre, não tinha condições de manter o seu território e nem de defendê-la dos ataques dos seringueiros brasileiros. Nesse cenário, o embaixador da Bolívia na Inglaterra propôs o arrendamento da região do Acre para um consórcio de grandes empresários da Inglaterra e dos Estados Unidos. Tal intento foi demovido pela diplomacia brasileira, com atuação destacada do Barão do Rio Branco junto aos Estados Unidos e à própria Bolívia. Em relação a esse episódio, Carlos Souza (2006, p. 155) aponta claramente o interesse do Departamento de Estado Americano nas negociações do arrendamento.

Um outro exemplo importante de intervenção internacional que causou sérias transformações na realidade da região é o referente ao contrabando de sementes da seringueira pelo inglês Henry Wickham, em 1876, no primeiro caso de biopirataria na Amazônia que se tem conhecimento. Nesse episódio, as sementes foram levadas para a Inglaterra, onde foram preparadas para logo em seguida serem plantadas na Malásia, gerando o fim do ciclo da borracha na Amazônia. Essa crise se deu graças ao fato de que a borracha amazônica, produzida com tecnologias antigas, não tinha condições de competir com a produção asiática, em franca ascensão.

Ainda em relação à produção extrativa da borracha amazônica, na Segunda Guerra Mundial, a região retorna ao contexto internacional. Surge um novo ciclo da borracha, chamado de a “Batalha da Borracha”, diante da necessidade de produção do material para garantir os recursos necessários ao esforço de guerra dos americanos, franceses e ingleses na guerra contra os alemães. Isso aconteceu porque o Japão, aliado dos alemães no Eixo, tomaram as regiões de cultivo da borracha na Malásia, em 1941, impondo aos aliados a necessidade de busca de alternativas, sob pena de correrem sérios riscos de, inclusive, perder a guerra.

Esse novo ciclo econômico termina com o fim da guerra, o que, para Caubet (2006, p.165) “marcou provisoriamente o final do sonho das intervenções exteriores. As crescentes necessidades das economias ocidentais e a profusão das riquezas naturais da região. No entanto, fariam-nas ressurgir sob a forma de projetos de fôlego curto, em alguns casos”.

É importante citar, que mesmo antes do fim do segundo ciclo da borracha, uma outra experiência de projeto internacional na área de heveicultura tinha sido

engendradora – a chamada Fordilândia. Em 1928, o magnata americano Henry Ford inicia o plantio da seringueira em uma área de terra de mais de 1 milhão de hectares adquirida no município de Itaituba, no sul do Pará. Mesmo com a tentativa de mudança do empreendimento para o município de Santarém, tal iniciativa não vingou.

Outro desses projetos internacionais, foi a proposta do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA), que foi feita pelo Brasil, na primeira reunião da Unesco, em 1946. O objetivo da proposta era o de captar recursos para desenvolver pesquisas na e sobre a região. Diante da carência de recursos dos países amazônicos para o desenvolvimento de tal intento, restava a saída da cooperação internacional para desenvolver o território amazônico.

Por essa proposição o Instituto seria dirigido por um conselho e por um comitê executivo composto por sete países membros, sendo que cinco deles seriam países da própria região amazônica. O IIHA teria como objetivos principais estudar os problemas de botânica, de zoologia, de fisiografia, de agricultura, de ciências sociais e de educação da região.

O Brasil foi o grande propositor da iniciativa, que contou com a aprovação, em 1948, de seis países amazônicos e três europeus (França, Itália e Holanda), que foram signatários da Convenção de Iquitos. Contudo, foi o próprio Brasil que abandonou-a, por meio da sua não ratificação, conforme assevera Antiquera (2006, p.37), afirmando que:

Apesar dessa aprovação, e do parecer favorável da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, a imprensa e o legislativo, mais uma vez (a exemplo do caso do Acre) posicionaram-se de forma distinta do executivo. Um dos principais opositores da idéia foi o ex-presidente (então deputado) Arthur Bernardes. Somou-se ainda forte oposição de setores das forças armadas, de forma que a Convenção de Iquitos não foi ratificada pelo seu idealizador, o Brasil.

Desse modo, fracassava uma iniciativa que muito se aproximou do que foi configurado com a assinatura do TCA trinta anos depois, uma vez que este trouxe a proposta de cooperação em termos científicos e tecnológicos como um de seus vários objetos, afirmando-se, porém, uma atitude de resguardo da soberania nacional dos países amazônicos mais consolidada em relação ao que foi pensado em 1948.

Outro projeto internacional de grande porte foi o Projeto dos Grandes Lagos, elaborado na década de 60, pelo Hudson Institute, dos Estados Unidos. A iniciativa

suscitava que a América Latina necessitava de uma nova filosofia para enfrentar seus problemas de desenvolvimento, na forma de um projeto comum de desenvolvimento da Bacia Amazônica: a construção do chamado Mar Mediterrâneo Amazônico (CARRASCO, 1978, p. 21). Tal denominação se deve ao fato de que a intenção principal do projeto era a criação de sete lagos na região, o que segundo Caubet (2006, p. 168) permitiria a navegação de navios de 20.000 toneladas, para exportação de recursos a serem explorados na região.

As consequências ecológicas do projeto eram subestimadas ou até fantasiosas, enquanto que as consequências econômicas e políticas eram evidentes demais para não despertar apreensões nos países envolvidos (CAUBET, 2006, p.169). Tais apreensões estão no centro das razões para a rejeição da proposta.

Contudo, os grandes projetos internacionais não param por aí. O Projeto Jari é mais um desses exemplos de projetos relacionados ao caráter internacional da região amazônica. Tal empreendimento foi realizado a partir de 1967 pelo empresário norte-americano Daniel Keith Ludwig, por meio da empresa Jari Ltda, que em 1970 se transformou em Jari Florestal e Agropecuária Ltda.

O projeto foi implantado numa área de 2,4 milhões de hectares e tinha como meta o manejo e a exploração agro-florestal, a obtenção de celulose e a exploração de caulim e de jazidas minerais estratégicas.

Esse projeto trouxe sérias consequências sociais e ecológicas à região e por isso gerou numerosos protestos. Nesse sentido, Freitas (2004, p. 58) assevera que “como os demais grandes projetos instalados na região amazônica, o projeto Jarí deixou pra trás um rastro de miséria que atingiu diretamente mais de vinte mil pessoas na região sob sua influência, com um crescimento explosivo seguido de colapso nas políticas públicas locais”<sup>1</sup>.

Diante dessas iniciativas internacionais, cujos interesses eram sobretudo econômicos, que massacraram a região e que sequer consideravam a realidade das populações amazônicas, é que surgem indagações quanto à importância que os países amazônicos atribuíam a seus respectivos espaços amazônicos. É partindo dessa indagação que Carrasco (1978, p. 20) sustenta que apesar das grandes riquezas da região amazônica, seus países tradicionalmente se mantiveram alheios a ela e que somente no final da década

---

<sup>1</sup> Notícias recentes dão conta de que há a ideia atual de revitalização desse empreendimento.

de 70 que se cria uma consciência quanto ao potencial da região, embora isso fosse dado muito mais de um ponto de vista nacional do que regional, visto que as relações entre os países sul-americanos eram de desconfiança em razão dos interesses geopolíticos, sobretudo do Brasil.

O mesmo autor cita ainda mais algumas dessas iniciativas ou idéias sobre a região engendradas, sobretudo, na década de 1970. Nesse contexto, podem ser citados fatos bem ilustrativos dessa realidade: o interesse de petroleiras internacionais; o caso da Volkswagen que investiu 80 milhões de marcos na aquisição de uma propriedade de 28 mil hectares em Santana do Araguaia, Estado do Pará, com o objetivo de exportar carne para os Estados Unidos e Europa; a predisposição de considerar a Amazônia como uma reserva internacional em caso de guerra nuclear entre as grandes potências; e as idéias de Kenneth Boulding, que defendia o traslado de populações dos países subdesenvolvidos e da população negra dos EUA para a região (CARRASCO, 1978, p.20-21).

Nesse cenário, há de se indagar acerca da grande importância histórica do fracasso de tais iniciativas e projetos para configurar um caráter precedente para a consolidação da idéia de esquema cooperativo entre os países amazônicos. É certo que os países amazônicos sempre tiveram grande dificuldade de investimento na região e conseqüentemente de afirmação de suas respectivas soberanias sobre a Amazônia. Dessa forma, o fracasso de projetos internacionais de grande porte está na gênese do TCA, direção esta que é confirmada por Caubet (2006, p.170):

Os grandes projetos têm como ponto comum o fato de que são orientados para a exportação e efetuados a custos sociais e ecológicos elevados. Essa forma de crescimento, sem desenvolvimento nacional real, pode acarretar prejuízos ao equilíbrio regional e constituir, conseqüentemente, um tema de preocupação para a maior parte dos parceiros do Pacto Amazônico.

A esse fator específico, junta-se a dimensão da política externa dos países amazônicos, em especial a do Brasil, principal país da região e proponente do TCA.

## **B) Política Externa Brasileira**

Diante de sua vocação para questões internacionais, não poderia a Amazônia ficar de fora daquela que é uma das mais importantes políticas públicas dos



diversos Estados: a política externa. Desse modo, uma análise mais detida de elementos da política externa brasileira, suas várias fases históricas e doutrinas é vital para a compreensão do Tratado de Cooperação Amazônica.

Para um melhor entendimento acerca da política externa nos antecedentes históricos do TCA é importante a sua divisão em fases. Nesse turno, os períodos históricos serão analisados à luz das divisões adotadas por Vizontini (2003) e Antiquera (2006), levando-se sempre em consideração a presença ou não da Amazônia no contexto da política externa brasileira.

Dessa forma, a análise será apenas didática quanto ao período inicial da política externa brasileira para a Amazônia (Século XVI até a década de 1940), compreendendo um estudo mais apurado nas fases mais próximas da assinatura do TCA. Desse modo, a análise adotará as seguintes fases: a primeira, compreendendo o horizonte temporal entre os anos de 1951 e 1964, correspondendo ao período que vai do desenvolvimentismo à Política Externa Independente; e, a segunda, que compreende as políticas de segurança, desenvolvimento e autonomia do regime militar (1964-1979).

#### **a) Fase inicial**

Em relação à política externa brasileira para a Amazônia, Antiquera (2006, p. 26) identifica dois momentos no cenário inicial: o primeiro, de conquista e defesa do território (até 1912) e o segundo, de marginalização da região (1912-1940).

A partir da proclamação da República (1889) até o final da gestão do Barão do Rio Branco (1912), a Amazônia continua a ter importância para a política externa pela necessidade de consolidação territorial. Vizontini (2003, p. 11) assevera que a gestão do Barão do Rio Branco no Ministério do Exterior (1902-1912) representou um momento paradigmático, pois concluiu a demarcação favorável das fronteiras contestadas. Foi a partir de sua gestão que se estruturou a chamada aliança não-escrita com os Estados Unidos, base para o período posterior da política externa brasileira.

Após a gestão do Barão do Rio Branco, e até a década de 1960, esse posicionamento frente aos Estados Unidos, potência em ascensão, fortalece-se, o que era estratégico para o referenciamento do Brasil no cenário internacional. Nesse período as

relações da política externa brasileira com os países do norte da América do Sul eram fracas e por consequência, a Amazônia perdeu importância nas relações exteriores brasileiras, posto que o país tinha poucos recursos para bancar o desenvolvimento da região, que estava longe dos centros de decisão política internos. Nesse período o desenvolvimento da Amazônia ficou relegado a iniciativas privadas internacionais. Para Antiquera (2006, p.30)

para que a Amazônia ocupasse um lugar de destaque na formulação da estratégia internacional do país era necessário que se tivesse uma clara consciência da sua problemática, e também meios de lidar com ela. Na primeira metade do século XX não havia no Brasil nenhum dos dois. Então, até meados da década de 1940, a Amazônia é basicamente ignorada, assim como os vizinhos do norte da América do Sul.

Afora isso, as atenções da política externa brasileira estavam voltadas para o sul do continente – a Argentina – incluindo a sua influência sobre os países amazônicos o que, de certo modo contribuiu para que a Amazônia começasse a ganhar importância neste contexto, justamente por oferecer ao Brasil a possibilidade de contrabalançar a força geopolítica argentina, sem precisar recorrer ao confronto direto.

#### **b) Do desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1951-1964)**

A partir da década de 40, com o advento da Segunda Guerra Mundial, que obriga os aliados a importarem a borracha amazônica, com a ascensão de políticas desenvolvimentistas<sup>2</sup> e também com a preocupação em face dos interesses externos na região, renasce o interesse da política externa brasileira em relação à Amazônia. Essa concepção de espaço estratégico vai se construindo gradativamente até a década de 70. Um exemplo disso foi o estabelecimento no artigo 199 da Constituição de 1946, de uma reserva de 3% da receita tributária nacional para a execução do plano de valorização econômica da Amazônia (ANTIQUERA, 2006, p. 36).

Esse cenário vai sendo reforçado, tomando-se como horizonte histórico o período entre 1951 e 1964, que apresentou características novas, que diferenciaram a política externa brasileira das fases anteriores. Mesmo com as distinções entre as

---

<sup>2</sup> Uma das principais características da política externa desenvolvimentista é que ela funcionava como um instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico dos países e contribuiu para uma maior aproximação dos países latino-americanos.

presidências de Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek e Jânio/João Goulart, bem como com as particularidades que marcaram o contexto histórico das políticas externas de cada um desses presidentes, elas possuíam acentuados traços em comum e elementos de continuidade, podendo-se dividir em três períodos: o nacional-desenvolvimentismo populista, o desenvolvimento associado e a Política Externa Independente (VIZENTINI, 2003, p.14). Todas essas fases foram marcadas por uma inserção da política externa brasileira, com o fim de realização do desenvolvimento interno do país, o que teve consequências em relação à Amazônia.

Diante disso, nesse período o interesse em relação à Amazônia alternou momentos de iniciativas por parte dos governos com momentos de abandono. Pode-se citar algumas iniciativas importantes como a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, no governo Vargas, em um momento de intransigência do governo americano quanto às demandas do desenvolvimento latino-americano, e a inclusão no Plano de Metas (1958), da gestão Kubitschek, da construção de rodovias como a Belém-Brasília, ligando o centro-sul à região amazônica.

De outra parte, mesmo com a aplicação da Política Externa Independente, que representava uma maior aproximação da América Latina, os governos Jânio-Jango colocaram em segundo plano as relações exteriores brasileiras com os países amazônicos.

Mesmo com essa evolução gradativa da atenção por parte da política externa brasileira sobre a Amazônia, percebe-se que tais momentos e iniciativas se deram de maneira isolada e sem maior consistência. Analisando os períodos anteriores à década de 70, Antiquera (2006, p. 47) aponta raros momentos em que a Amazônia apareceu significativamente na agenda da política externa brasileira, evidenciando apenas algumas preocupações recorrentes que permanecerão nos anos posteriores e que inspirarão a propositura do TCA:

- 1) garantir a integridade territorial e atentar a conflitos fronteiriços que possam levar a uma instabilidade nas fronteiras;
- 2) afastar as pretensões de participação de potências nas questões amazônicas;
- 3) contrabalançar a influência argentina na região (norte da América do Sul);

- 4) consolidar a influência do Brasil na região, ou pelo menos evitar sua ausência;
- 5) tratar de forma distinta as duas bacias (platina e amazônica). Essa concepção, no Itamaraty, das duas bacias, materializa-se na separação da Divisão de América Meridional (DAM) em DAM I e DAM II;
- 6) conseguir apoio internacional para os projetos de integração e desenvolvimento da região- aqui o IIHA é o principal exemplo, mas há menções também da cooperação entre os ribeirinhos.

### **c) Segurança, Desenvolvimento e Autonomia: Política Externa no Regime Militar**

No regime militar, prevaleceu a idéia de desenvolvimento nacional, existente nos governos anteriores. Vizontini (2003, p. 39) enfatiza esse ponto, afirmando que conforme demonstrou o neoliberalismo implementado futuramente, no regime militar prevaleceu a noção de projeto nacional de desenvolvimento e, em consequência, a busca de autonomia internacional.

Assim, surge a idéia de “Brasil Potência” e do ponto de vista da gestão da política externa, destaca-se a atuação do Itamaraty, que manteve larga margem de autonomia de ação, o que contraria inclusive a idéia que muitos autores levantam de que a assinatura do TCA se deu por razões geopolíticas. Essa fase alternou períodos de alinhamento e não-alinhamento às posições norte-americanas.

Nessa fase da política externa brasileira a Amazônia ganha uma atenção maior na agenda interna dos governos brasileiros. Novas iniciativas no plano interno foram gestadas, todas de cunho exclusivamente nacional, não implicando cooperação internacional.

Dentre essas ações pode-se citar: a criação, em 1966, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia- SUDAM, substituta da SPVEA, o mapeamento de recursos por meio do RADAM (1970), a lei de incentivos fiscais para empresas que investissem na região (1968), a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus- SUFRAMA, em 1967, o Programa de Integração Nacional (PIN- 1967), a construção da Transamazônica. Cita-se ainda a política de colonização da região, a construção da rodovia Cuiabá-Santarém e a estratégia dos “pólos de desenvolvimento” adotada pelo II PND (Programa Nacional de Desenvolvimento), no governo Geisel.

Em que pese o fato de que tais ações denotem um olhar diferenciado dos governos militares sobre a região, isso não se traduziu, necessariamente, em uma

possibilidade de aproximação com os países amazônicos, representando, em muitos casos, motivo de preocupação por parte destes em razão da fama geopolítica brasileira em tal momento histórico.

Isso fica evidente, por exemplo, quando é lançada, em 1966, a chamada Operação Amazônia, articulando a participação dos embaixadores brasileiros nos países amazônicos, do Ministro das Relações Exteriores e ainda, de representantes de outras instâncias governamentais, apontando para a necessidade de integração física com os países amazônicos, que se refletia nos projetos de integração rodoviária, da Hidrovia do Contorno e da Via Interoceânica. Contudo, a idéia de cooperação restringiu-se à necessidade de mútuo conhecimento das experiências com as respectivas regiões amazônicas, além da questão principal - a integração física – idéia esta profundamente criticada e descartada durante as negociações do TCA.

Diante dessa retomada de importância da região ao mesmo tempo em que a possibilidade de multilateralização dos problemas e soluções mostravam-se frágeis, faz-se importante analisar uma série de fatos históricos e fatores que confluem para a efetivação de um cenário favorável à assinatura do TCA durante essa fase da política externa brasileira.

Dentre esses fatos, pode-se citar: a formação do Pacto Andino, a crise do petróleo de 1973, o advento de novos temas internacionais como os direitos humanos e o meio ambiente e a consolidação da doutrina do pragmatismo responsável e ecumênico.

Em 1969, com a assinatura do Tratado de Cartagena, forma-se o chamado Pacto Andino ou Grupo Andino, composto inicialmente por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, com a finalidade do desenvolvimento dos países andinos. Em 1973, ingressa no grupo a Venezuela e em 1976, ocorre a saída do Chile. Com o advento de tal organização internacional, surge a preocupação brasileira face à sua exclusão deste importante subsistema no norte da América do Sul. A assinatura do TCA representaria, dessa forma, um meio de inclusão do Brasil.

Essa preocupação se acentua quando eclode a crise do petróleo, em 1973, que ocasionou uma grande crise econômica mundial, tendo uma forte ressonância negativa no modelo de desenvolvimento brasileiro dependente de fontes energéticas para o seu processo de industrialização, forçando o país a uma maior aproximação de países do

Bloco Andino como a Venezuela, a Colômbia e a Bolívia, que representavam importantes produtores de fontes energéticas sul-americanos.

Além disso, começam a surgir no cenário global novos temas como os direitos humanos e o meio ambiente, no arrefecer da Guerra Fria. Em 1972 é realizada, em Estocolmo, a primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, organizada pela ONU. O tema foi levantado, sobretudo, pelos países do norte, principalmente após a elaboração do Relatório do Clube de Roma, que apontava a necessidade de estabelecimento de limites ao crescimento econômico.

Nesse encontro, os países amazônicos, tidos como países menos desenvolvidos, foram resistentes às questões ambientais levantadas, uma vez que o crescimento econômico era a base de suas economias, fazendo-se um contraponto aos países desenvolvidos, que sempre mantiveram a hegemonia mundial, depois de vários anos degradando o meio ambiente global e que agora impunham o ônus de limitação do crescimento econômico aos países mais pobres. O Brasil foi o grande líder dos países amazônicos na conformação desse debate. Ainda assim, na Conferência, algumas propostas deixaram em alerta os países amazônicos, sobretudo, as relacionadas à internacionalização da Amazônia.

Nesse contexto, as políticas externas dos países amazônicos voltaram-se para o eixo norte-sul, pois a partir da Conferência ficou evidente uma profunda oposição entre o direito ao desenvolvimento, reivindicado pelos países do sul e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reivindicado pelos do norte, o que ficou acentuado posteriormente com a divulgação do Relatório de Bariloche, formulado por países latino-americanos em contraposição ao levantamento Global 2000, elaborado pelo governo Carter. É nesse novo cenário, de preocupações de ordem ambiental no plano global, que a região passa a ser motivo de grande atenção por parte dos países amazônicos, detentores da maior floresta tropical do planeta.

Além dos fatores apontados, o desenvolvimento econômico e industrial do Brasil, em que pese a crise do petróleo, proporcionou uma base material que permitiu projetar a integração da Amazônia ao resto do país e também a conexão do mercado brasileiro ao de seus vizinhos do norte, por meio da Amazônia. Isso foi acentuado pelas políticas de integração dos governos militares para a região.

Mesmo com iniciativas frustradas, criou-se um cenário favorável para que, nessa fase da política externa brasileira, fosse proposto o Tratado de Cooperação Amazônica que representa a mais importante iniciativa de cooperação em âmbito regional para a Amazônia na história da política externa brasileira. E isso se deve em grande parte à política externa adotada no governo Geisel (1974-1979).

Esse governo adotou como doutrina de sua política externa o chamado pragmatismo responsável e ecumênico, caracterizado por um desenvolvimento interno e projeção internacional, com uma inserção autônoma e multilateral no cenário mundial.

Tal doutrina despertou a oposição dos Estados Unidos, e isso se deve a algumas atitudes independentes do governo brasileiro como a assinatura do acordo nuclear com a República Federal da Alemanha (1975), a diversificação de parceiros, a denúncia de acordo militar com os EUA, bem como dos demais instrumentos de cooperação (1977). Tais atitudes geraram reações dos americanos como a elaboração relatório sobre os direitos humanos feito pelo governo Carter, denunciando a violação dos direitos humanos pelos governos militares brasileiros.

É importante ressaltar que a política do pragmatismo responsável e ecumênico foi um elemento importante para aproximar o país da América Latina, sendo considerada uma experiência muito apropriada para o surgimento do TCA. Destaca-se aí o início das conversações com a Argentina em torno da solução do contencioso das barragens hidrelétricas da Bacia do Prata e o apoio ao governo militar argentino, persistindo, ainda assim, uma disputa de hegemonia em relação ao norte do continente. Tal cenário, além de outros fatores determinantes já citados, criaram as bases para a conformação do TCA. Antiquera (2006, p.45) reforça tal assertiva afirmando que

a política externa, sob o governo Geisel, adotou uma postura heterodoxa, sem nenhum determinante externo prévio, pretendendo-se sem restrições geográficas ou ideológicas. E a América Latina ganha destaque no discurso da diplomacia nacional. Nesse contexto da história da política externa do Brasil é que se insere o TCA.

A compreensão destes fatos corrobora a afirmação de que a política externa brasileira foi decisiva na formação do TCA e isso fica mais evidente observando-se, por exemplo, a dimensão das “Amazônias” contidas em cada um dos territórios dos países signatários do Tratado, situação em que o Brasil é o detentor do maior território e

foi dele que partiu a iniciativa de proposição do Tratado, conforme aponta Caubet (2006, p.170-171):

De todos os países da região, o Brasil é o mais interessado pelo controle de seu próprio espaço, pois possui 63% de toda a bacia amazônica, que representa 2/3 de seu território, mas só é ocupado por 10% de sua população. A participação dos outros países é muito desigual: o Peru possui 15,9% da Amazônia; a Bolívia, 11,9%; a Colômbia, 5,8%; o Equador, 2,1% e a Venezuela, 0,9%. A iniciativa diplomática do mês de março de 1977 parecia lógica.

Diante dessa clara vinculação com a política externa brasileira, é fundamental ressaltar que os interesses que moveram o Brasil na proposição foram decisivos para a sua concretização. Em face disso, o Tratado de Cooperação Amazônica torna-se uma solução diplomática complexa que articula diferentes níveis de interesse e responde a diferentes âmbitos de atuação internacional do Brasil, conforme expõe Antiquera (2006, p. 57-58):

- 1) O debate internacional e a posição do Brasil no mundo: o tratado responde às questões ambientais, defende a soberania, a exclusividade dos países na exploração dos próprios recursos, reforça o direito ao desenvolvimento e reflete a postura do pragmatismo responsável;
- 2) O contexto regional: fica clara a intenção de aproximação dos vizinhos, de dissipação de quaisquer receios relativos ao Brasil e também é possível identificar a busca do país por uma liderança regional;
- 3) As questões específicas da Amazônia: o tratado pretende ser um instrumento para ajudar os signatários a incorporar o território amazônico a suas respectivas economias, compartilhar experiências, aumentar a qualidade de vida das populações, desenvolver tecnologias específicas, melhorar a infra-estrutura da região, fazer da Amazônia um elo e não um fosso entre os países, garantir a preservação do meio ambiente, proteger um espaço frágil contra pretensões externas, e, principalmente, incorporar a região aos esforços nacionais de desenvolvimento.

### **C) Negociação do TCA**

No contexto dos demais países amazônicos, o cenário circundante da realização do Tratado era, de certo modo, favorável à formulação de um esquema cooperativo. Contudo, havia entraves que poderiam atrapalhar o êxito da iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica.



Por um lado, os países amazônicos, depois de décadas de abandono do potencial de suas “Amazônias”, passam a se interessar no potencial da região, principalmente em relação aos seus recursos naturais. Assim, foram engendradas na região novas iniciativas econômicas, como a descoberta de petróleo no Peru e no Equador, além de outras ações de cunho econômico como a reunião de comissões do Peru- Equador, Colômbia-Venezuela. Além disso, iniciativas cooperativas passam a ser uma realidade na região, como os estudos feitos por Peru e Equador para utilização conjunta das bacias hidrográfica binacionais.

No mesmo sentido, outros fatores poderiam contribuir com o fracasso de negociações em torno do esquema cooperativo representado pelo TCA. A grande questão que poderia comprometer as relações intra-regionais seria a de disputas fronteiriças, uma vez que estas existiam entre Equador e Peru e entre a Venezuela e a Guiana.

Da mesma forma, a tradição geopolítica brasileira era motivo de grande preocupação por parte dos demais países amazônicos. Segundo Caubet (2006, p.172), um dos temores a respeito do Brasil era o de querer criar um instrumento que lhe permitisse inserir-se no sistema comercial criado pelo Pacto Andino, após a assinatura do acordo de Cartagena.

Soma-se a esse cenário as restrições de cada país em relação ao Pacto, sobretudo, em relação ao seu propositor: a Venezuela tinha restrições em relação ao Brasil, relacionado às questões de direitos humanos e ao acordo nuclear assinado pelo Brasil com a República Federal Alemã e o Peru opunha resistência em relação à política externa brasileira. Porém, as dificuldades pré-negociais foram sendo mitigadas uma a uma, o que tornou o ambiente favorável para a negociação.

Assim aconteceu em relação à Venezuela, que se recusou em participar das negociações até a visita do presidente Carlos Andrés Perez ao Brasil, em novembro de 1977, quando este elogiou a idéia de um acordo amazônico de cooperação multilateral. Contribuíram para essa posição os interesses comuns dos dois países contra o protecionismo americano e em favor de uma nova ordem econômica internacional. A aceitação da Venezuela, em particular, das negociações do TCA foi um argumento decisivo para a participação de outros países andinos, na medida em que aparecia assim como um contrapeso significativo para o jogo que o Brasil fazia (CAUBET, 2006, p.173).

Já em relação às resistências peruanas, em 1976 é apresentada a proposta ao presidente do Peru, Morales Bermudez, pelo presidente Ernesto Geisel, em encontro presidencial que resultou em diversos acordos bilaterais de cooperação, e envolveu o Peru nas negociações do futuro Pacto Amazônico.

Muito importantes foram, ainda, outras iniciativas cooperativas e de aproximação bilaterais, sobretudo, as de iniciativa do Brasil. Nesse turno, Silveira (2005, p.58-59) cita a aproximação do Governo Brasileiro com a Colômbia, por meio da cooperação na área de prospecção de jazidas de carvão colombianas; a aproximação com a Bolívia, visando interesses no fornecimento de gás natural boliviano; e, com o Equador, em relação às suas descobertas de Petróleo, bem como a existência de uma boa relação com os recém-descolonizados Guiana e Suriname.

E quanto aos demais países amazônicos? Quais seriam seus interesses na consolidação do Pacto amazônico? Quanto aos interesses dos diversos países na negociação de um acordo cooperativo na região é importante a opinião de Carrasco (1978, p. 25)

no caso de Colômbia e Venezuela, estes estariam impressionados com a atividade econômica no Paraguai em associação com o Brasil em relação a projetos hidrelétricos comuns. A Colômbia estaria interessada na construção de estradas e pacificação dos índios. A Venezuela, tinha a idéia de formar empresas multinacionais latino-americanas, apoiando-se no novo tratado. A Bolívia tinha interesse de buscar uma saída para o mar através do sistema fluvial de sua região oriental. Com o desenvolvimento da política agrícola, o Equador busca no Tratado o direito de livre navegação no Amazonas e seus afluentes, ponto de especial interesse por seus litígios com o Peru.

Tal constatação reforça a idéia de que os interesses nacionais e relacionados à soberania dos países sobrepujam-se aos interesses multilaterais. É o que reforça Caubet (2006, p.174) que assevera, de maneira enfática, a reafirmação da soberania de cada um sobre o seu território amazônico, em detrimento do espírito cooperativo dos países.

Depois da preparação de um cenário favorável, a proposta oficial de formação do Tratado de Cooperação Amazônica foi levantada pelo Brasil, em 1976. Depois da reunião dos presidentes do Brasil e Peru, em 5 de novembro de 1976, suscitou-se a possibilidade de criação de uma organização sub-regional da Bacia Amazônica. O modelo representado pelo Tratado da Bacia do Prata serviria como um marco para a região

amazônica. A primeira sondagem foi feita em 1977, com reações positivas por parte dos demais países.

Mesmo com tais reações, é importante citar algumas preocupações recorrentes. Segundo Carrasco (1979, p. 22), o temor dos demais países amazônicos foi evidente face à suspeita de interesses brasileiros de expansão na região, sobretudo, para possibilitar a saída para o Pacífico. Do mesmo modo, tal proposta foi lançada em um momento de crise do Pacto Andino, gerando descontentamentos por parte de Peru, Equador, Bolívia, Venezuela e Colômbia, que demonstraram preocupações quanto à possibilidade de utilização do TCA pelo Brasil como forma de opor-se ao Pacto Andino.

Assim, foram realizadas três rodadas de negociações. Na primeira, ocorrida no Rio de Janeiro, em novembro de 1977, foram feitas severas observações ao artigo 8 da proposta brasileira. Os principais opositores à expressão “integração física” foram o Peru e a Bolívia. Por força de tais resistências ocasionou-se a troca da expressão “integração física” por “desenvolvimento harmônico”.

Na segunda rodada de negociação, realizada em Brasília, em março de 1978, o Itamaraty procurou diferenciar o TCA do Pacto Andino, argumentando que este tinha o fim de realização de um mercado comum, enquanto que aquele, o fim de coordenação do desenvolvimento da navegação fluvial, do transporte, da preservação da fauna e da flora e estudos em conjuntos no campo da medicina tropical, não buscando a integração física, deixando explícito que o TCA não representaria qualquer risco àquele, mas seria um acordo complementar, numa área em que não haveria ainda cooperação internacional (ANTIQUERA, 2006, p. 60). De tal preocupação nasceu o Artigo XIX, que versa:

Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre qualquer divergência sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada parte Contratante (TCA, 1978, Art. XIX).

Essa rodada definiu ainda a aplicação do princípio da unanimidade das decisões do Tratado. Já a terceira reunião, realizada em Caracas, em maio de 1978,

aprovou a redação final do Tratado<sup>3</sup>, que resultou em sua assinatura, em 3 de julho de 1978, pelos oito países amazônicos (Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana) e entrada em vigor em 1980, com a ratificação interna de todos os países membros.

### **1.1.2. Aspectos Jurídicos e Organizacionais**

#### **A) Tratados Internacionais e o TCA**

Os tratados internacionais são as principais fontes do Direito Internacional, sendo regidos pela Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados entre Estados - CVDT (1969) e Convenção de Viena sobre os Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986), representando um papel fundamental nas relações internacionais.

Em seu artigo 2, a Convenção de Viena (1969), traz o conceito de tratado como “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”. Em mesmo sentido, Husek (2003, p.53), assevera que os tratados “são acordos formais concluídos entre sujeitos de Direito Internacional destinados a produzir efeitos jurídicos na órbita internacional”<sup>4</sup>. Mello (2004, p. 212) qualifica relevância dos tratados para o Direito Internacional, posto que estes são considerados atualmente a sua fonte preponderante, não somente devido à sua multiplicidade, como também porque geralmente as matérias mais importantes são regulamentadas por eles. Em um mundo cada vez mais interdependente, multiplicam-se as diversas iniciativas de tratados para a regulamentação de questões relevantes do Direito Internacional.

Rezek (2002, p. 18) assevera que na produção de efeitos de direito é essencial ao tratado que não seja visto senão na sua dupla qualidade de ato jurídico e de norma, vez que o acordo formal entre Estados é o ato jurídico que produz a norma, e que,

---

<sup>3</sup> V. Anexo A.

<sup>4</sup> Em mesmo sentido, REZEK (2002, p. 14): “é todo acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”.

justamente por produzi-la, desencadeia efeitos de direito, gera obrigações e prerrogativas, caracteriza, enfim, na plenitude de seus dois elementos, o trato internacional.

Alguns autores, como Friendrich (2004) defendem que as normas dos tratados internacionais são imperativas, ou seja, *jus cogens*, nos termos do artigo 53 da CVDT que prevê que é nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito internacional geral, qual seja aquela aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional da mesma natureza.

Essa posição é criticada por Resek (1984, p.525) que afirma que a proposta de *jus cogens* é hostil à idéia de consentimento como base necessária do Direito Internacional, representando uma frustração à liberdade convencional dos países não aquiescentes, numa época em que o poder reinante na cena internacional desaconselha o Estado, caso de sua individualidade e de seus interesses, de arriscar parte expressiva dos atributos da soberania num jogo cujas regras ainda se encontram em processo de formação. Assim, a manutenção do *jus cogens* pode questionar a própria existência do direito internacional, funcionando como um limite à vontade estatal.

No espaço amazônico, funcionando como um instrumento de consolidação das vontades dos Estados Amazônicos, o Tratado de Cooperação Amazônica tem um papel fundamental na normatização das relações internacionais entre países signatários em relação ao espaço amazônico.

À luz da teoria dos Tratados, o TCA classifica-se, de acordo com Silveira (2005, p.76-77), como um tratado multilateral fechado, solene, lei, guarda-chuva e quadro. Tal classificação encontra-se claramente fundamentada pelos caracteres principais do TCA, uma vez que este é composto por vários signatários sem a possibilidade de novas adesões, que é um instrumento solene, com poder regulamentar, e que, ao mesmo tempo em que inclui várias áreas temáticas, tem molduras normativas carentes de uma regulamentação mais específica.

Importante ainda caracterizar o TCA enquanto um tratado de cooperação, ou seja, que visa promover a cooperação entre as partes signatárias. Nesse sentido é importante apresentar a distinção entre cooperação e integração, conceito este muito em voga nas relações internacionais na atualidade.

Veríssimo (1998, p.34) busca distinguir os termos “cooperação” e “integração”, conceituando o primeiro como “o ato de cooperar; colaboração; solidariedade; trabalho em comum” e o segundo como “tornar inteiro, completar, integralizar”. Para ele, cooperação e integração são conceitos distintos; a cooperação não comporta integração e a integração pressupõe cooperação. Outro aspecto importante desta distinção diz respeito à soberania dos países. Enquanto que na integração os Estados membros não se preocupam em colocar em causa a sua soberania, nos esquemas cooperativos prevalece o princípio da unanimidade na tomada de decisões, como acontece com o TCA.

Essa distinção fica evidente inclusive do ponto de vista das Organizações Internacionais, existindo, segundo Oliveira (2007, p. 216-217) duas divisões na classificação de tais Organizações em razão da competência, sendo o critério transferência de soberania determinante. Nas Organizações Internacionais de Cooperação, também chamadas de coordenações, o que se busca é a ação coordenada entre os membros para atingir determinados objetivos comuns, respeitando a soberania dos Estados-membros, em um ambiente marcado por negociações e adoção de decisões por unanimidade. Nesse desenho institucional a cooperação é de cunho estritamente interestatal, uma vez que os resultados das decisões unânimes sobre essas coletividades são dirigidos e executados nos Estados-partes, mediante prévias autorizações e convalidações legais.

Por essa classificação, nas Organizações Internacionais de Integração, também conhecidas como organismos de unificação, há uma integração dos Estados-membros e não apenas uma coordenação, havendo a decisão por maioria e em alguns casos por unanimidade, apresentando uma estrutura do tipo funcional, federal, ou mista, com as funções de legislativo, executivo e judiciário, podendo adotar decisões supranacionais, de caráter obrigatório e diretamente aplicável nos Estados-membros, com independência orgânica dos governos nacionais, grande autonomia jurídica e financeira, em razão do aspecto da supranacionalidade.

Essa distinção tem um papel fundamental no presente estudo, uma vez que o seu objeto central é o Tratado de Cooperação Amazônica, que opera pela via cooperativa, portanto, dependendo, em grande parte da coordenação e da efetivação de suas políticas em âmbito nacional, uma vez que tal mecanismo, não tem o caráter de supranacionalidade e de independência orgânica em relação aos governos nacionais.

No contexto das últimas décadas das relações internacionais, um dos objetos principais dos tratados tem sido a cooperação internacional relacionada à questão do direito do desenvolvimento, no sentido em que este direito é de todos os povos, de modo que seja alcançado e, simultaneamente, sejam garantidas as condições de afirmação dos direitos humanos fundamentais e de proteção ao meio ambiente global (SAMPAIO *et al*, 2003, p.12).

Como os tratados têm como finalidade precípua regular as relações entre Estados diante de determinados temas comuns, é importante enfatizar a responsabilidade do Estado diante da questão ambiental, pois conforme aduz Rezek (2002, p. 237), na busca desse desenvolvimento preservacionista são eles os executores principais não tendo havido uma abdicação em nome das organizações não governamentais ou da comunidade científica.

Nesse cenário, o contexto internacional tem sido determinante nas condições ambientais dentro de cada país, afetando destacadamente as possibilidades para chegar a um desenvolvimento sustentável focado nas condições sociais e ambientais. Desse modo, embora a política ambiental internacional tenha se caracterizado, sobremaneira, pelo realismo político<sup>5</sup>, sobretudo dos países desenvolvidos, no âmbito do direito internacional, alguns diplomas podem ser citados como importantes na conformação, pelo menos do ponto de vista jurídico, do princípio atinente ao direito do desenvolvimento e do direito ambiental internacional: princípio do desenvolvimento sustentável.

Um exemplo pioneiro diz respeito à Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) que dá destaque aos problemas ambientais e do desenvolvimento:

Nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais é causada pelo subdesenvolvimento. Milhões continuam a viver abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana, privados de comida, vestimentas, abrigo, educação e saúde.

Como conceito, o princípio do desenvolvimento sustentável aparece pela primeira vez com grande ênfase na esfera do direito ambiental internacional, no relatório da Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que estabelece:

O desenvolvimento sustentável é um desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações

---

<sup>5</sup> Exemplo disso é o Protocolo de Kyoto, que prevê a redução das emissões de gases poluentes e que não foi assinado pelos EUA, que não abrem mão de seus interesses econômicos, sobretudo de suas grandes corporações.

futuras de satisfazer as suas. (**Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento- Relatório Brundtland, 1987**).

Por seu turno, destaca-se ainda a Declaração do Rio, na II Conferência Mundial do Meio Ambiente:

O Direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras. (**Princípio 3 da Declaração do Rio, 1992**).

A figuração do princípio do desenvolvimento sustentável, sobretudo nas convenções-quadro dos anos 80, sobre clima, florestas, diversidade biológica, estabelecimentos humanos, habitat e cooperação regional, contribuíram sobremaneira para a sua consolidação, criando um terreno favorável para assinatura de vários tratados.

Assim, os tratados são instrumentos importantes para a cooperação no âmbito do direito internacional ambiental e para a consecução de princípios deste. Por isso, no contexto amazônico, o Tratado de Cooperação Amazônica situa-se como um importante instrumento do direito ambiental internacional para a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Embora a palavra “sustentável” ou “desenvolvimento sustentável” não esteja expressa no texto do Tratado (até porque esse termo ganhou maior notoriedade a partir do Relatório Brundtland, nove anos depois da assinatura do TCA) é possível encontrar fortes elementos que referenciam tal conceito, tanto no próprio corpo do TCA como em suas resoluções (fundamentais como complementos ao tratado-marco), conforme será visto no segundo capítulo deste trabalho.

Dessa forma, o TCA também pode ser considerado um Tratado Internacional Ambiental<sup>6</sup>, regulando questões ecológicas importantes relacionadas ao maior ecossistema mundial – a Amazônia. Por essa classificação, o TCA também apresenta características que são muito presentes em tais Tratados. Uma delas é a incidência de normas *soft law*.

Genericamente, é característica das normas *soft law* a multiplicidade das normas-princípios vagas e preenchidas gradativamente. Resek (2002, p. 236) atesta tal característica, afirmando que “as normas ambientais têm um tom freqüente de ‘diretrizes

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, Cf. SILVA, 2002, p. 8-11.



de comportamento’ mais que de ‘obrigações estritas de resultados’, configurando aquilo que alguns chamam de *soft law*” .

De um modo mais específico, esse termo refere-se a um instrumento chamado de quase-jurídico, por ser isento de força coercitiva, ou cuja coercibilidade se apresenta melhor que o *enforcement* do direito tradicional, referindo-se usualmente, no âmbito do direito internacional, a ajustes entre partes, geralmente Estados, que não configuram direito internacional em sentido estrito, e inclui diversos tipos de organizações internacionais.

Dessa forma, o *soft law* apresenta-se com um caráter inteiramente voluntário, no sentido de que seu foco é estabelecer diretrizes, deixando a escolha da estratégia internacional mais apropriada à disposição dos Estados-membros, sendo geralmente utilizado como um meio de coordenação entre os Estados-membros, observando tanto a unidade quanto a diversidade entre eles. Nesse sentido, o *soft law* tem uma juridificação não-rígida.

Para Freire *et al* (2007, p. 15-16), o TCA enquadra-se na categoria *soft law*, pois nele encontram-se três dimensões características: possui artigos precisos e elaborados, mas em nenhum momento coercitivos, entendidos como um guia de cooperação entre as partes, ficando clara a afirmação da soberania e responsabilidade dos países contratantes sobre suas respectivas bacias amazônicas; é claro nas suas intenções, dispostas no art. XI, de forma que todos os seus artigos giram em torno desses objetivos de forma concisa, sem dar margem a nenhum tipo de ambigüidade ou diferentes formas de interpretação; não se pode dizer que o TCA possua uma forte delegação, porque ele não consegue autoridade para criar, interpretar e aplicar regras, possuindo uma delegação moderada.

Diante de tal comentário, é importante asseverar, o que será melhor discutido no terceiro capítulo, que, mesmo que os objetivos do TCA apresentem-se de forma concisa e sem ambigüidades, com a utilização do conceito de desenvolvimento sustentável, principalmente, nas suas resoluções, surgiram contradições entre discurso e prática, causados pela ambigüidade do termo.

Além disso, uma outra classificação comum em relação ao TCA é a de que o Tratado inaugura um regime internacional. Essa classificação é compartilhada por vários autores (YAHN FILHO, 2005; TORRECUSO, 2004; ANTIQUERA, 2002;

ROMÁN, 1998; CRUZ, 1989; ARAGON, 2002) e é justificada pelo fato de que o TCA constitui um conjunto de princípios, normas, regras de procedimentos, de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em relação aos quais convergem as vontades das partes.

Aragon (2002) considera que como processo dinâmico, o regime internacional do TCA está em formação, mas cada vez aproxima-se mais de um regime internacional clássico, no sentido de efetivamente governar a cooperação internacional dos oito países amazônicos em relação à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento regional.

Nesse sentido é importante apontar o seu caráter de flexibilidade, conforme aduz Le Prestre (2000, p. 348) que considera que “a implementação, assim como o respeito às obrigações contidas nos regimes, é negociável. O processo político não se paralisa com a assinatura de um tratado. Os regimes que eles estabelecem, tornam-se bases de negociações e de ajustamentos futuros. Não constituem fins em si mesmos”.

## **B) Princípios e Objetivos**

A compreensão dos princípios e objetivos do TCA, à luz de sua natureza enquanto acordo-quadro, é de suma importância para uma análise dos seus resultados e entendimento acerca de sua operacionalização.

Ricupero (*Apud* SILVEIRA, 2005, p.61) estabelece cinco princípios: a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia; a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e a conseqüente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado; a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos; o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica; absoluta igualdade entre todos os parceiros.

No mesmo sentido, Osmar Chohfi (*Apud* SILVEIRA, 2005, p. 62) cita os seguintes princípios: a promoção do desenvolvimento regional; a distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento; o propósito da elevação do nível de vida dos povos da região; a preservação do meio ambiente; a soberania sobre os recursos naturais, sua conservação e utilização racional; a ampla liberdade de navegação nos rios da Bacia; a cooperação entre países-membros e a integração sub-regional.

Já Silveira (2005, p.62-63) cita três princípios que, na sua opinião, sintetizam os objetivos principais do Tratado: soberania, desenvolvimento sustentável e cooperação regional.

Para Caubet (2006, p. 174-175) os princípios jurídicos adotados pelo TCA não parecem muito exigentes, em termos de obrigações de resultados, se é que os engajamentos internacionais devem ser medidos pela precisão das obrigações formuladas. Alguns princípios se apresentam como disposições de *lege ferenda* enquanto outros são antes diretivas do que obrigações jurídicas, ou se situam aquém, como é o caso do direito fluvial. Em relação a esses princípios, há uma preocupação muito maior com a soberania do que propriamente com a cooperação.

Carrasco (1978, p. 24) cita os principais objetivos propostos pelo TCA:

Em síntese, os pontos cobertos pelo Tratado são: 1) Incorporar plenamente os respectivos territórios amazônicos às economias nacionais; 2) desenvolver de maneira harmônica a Amazônia, de modo que haja uma distribuição equitativa dos benefícios entre as partes; 3) compartilhar experiências quanto a estes desenvolvimentos; 4) promover políticas que favoreçam um equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do ambiente; 5) gerar um sistema de informação da Amazônia; 6) utilizar de modo racional os recursos hídricos; 7) promover e facilitar as comunicações na região; 8) promover a investigação científica e empreender campanhas sanitárias na região; e, 9) conservar as culturas indígenas do Amazonas.<sup>7</sup>

Sobre os objetivos do TCA, Antiquera (2006, p.80) comenta que este é um instrumento com poucas metas específicas. Seus objetivos são basicamente colaborar com o desenvolvimento regional, atentando para a preservação ambiental. O Tratado optou por uma fórmula vaga e genérica. Ele faz menção aos problemas básicos relativos à Amazônia:

- a) questões de saúde e saneamento básico (artigo VIII);
- b) infraestrutura, tanto dentro da região como de ligação com o resto do país (artigos III, V, VII, X);

---

<sup>7</sup> En síntesis los puntos cubiertos por el Tratado son: 1) Incorporar plenamente los respectivos territorios amazónicos a las economías nacionales; 2) desarrollar de manera armónica la Amazonia, de suerte que haya una distribución equitativa de los beneficios entre las partes; 3) compartir experiencias en cuanto a estos desarrollos; 4) promover políticas que favorezcan un equilibrio entre crecimiento económico y preservación del ambiente; 5) generar un sistema de información de la Amazonia; 6) utilizar de modo racional los recursos hídricos; 7) promover y facilitar las comunicaciones en la zona; 8) promover la investigación científica y emprender campañas sanitarias en la región; y, 9) conservar las culturas indígenas del Amazonas.

- c) a questão indígena (menção específica no item III da Declaração de Belém);
- d) necessidade de desenvolvimento tecnológico específico e apropriado à região. (artigo IX);
- e) geração e distribuição de energia;
- f) educação (durante a reunião de reitores das universidades amazônicas, na qual foi criada a Associação de Universidades Amazônicas. A reunião decorreu de um seminário organizado no âmbito do TCA, em 1987, na cidade de Belém) - identificação, conservação e aproveitamento dos recursos naturais (artigo I, IV, VII);
- g) necessidade de otimização e melhoramento de atividades primárias típicas da região, como pecuária, extrativismo, agricultura familiar e piscicultura - necessidade de investigação científica para inventariar do potencial da região, suas características ecológicas, sua biodiversidade (artigo VII, VIII);
- h) buscar formas de adaptar a vasta rede hidrográfica da região para geração de energia e sua utilização no transporte (artigos III, V, VI)
- i) buscar práticas de desenvolvimento econômico que não degradem o meio ambiente (Preâmbulo, artigo I, VII, XI);
- j) melhoramento do nível de vida da população da região (Preâmbulo do TCA);
- k) promover o turismo (artigo XIII);
- l) controle das atividades ilícitas e proteção das regiões de fronteira (menção ao tráfico de animais na I Reunião de Ministros das Relações Exteriores, e ao narcotráfico na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores).

### **C) Aspectos Materiais e Formais**

Por ser um tratado-marco, bem genérico, o TCA apresenta uma grande quantidade de matérias referentes aos vários assuntos pertinentes ao desenvolvimento da região amazônica. Dessa forma, tais matérias, bem como algumas formalidades atinentes à consecução dos fins a que se destina o Tratado, encontram-se diluídas nos seus vinte oito artigos.

Quanto às matérias tratadas diretamente no TCA, pode-se apontar, de acordo com a classificação de Meira Mattos (*apud* Silveira, 2005, p. 63), sete matérias principais: Território e Recursos Naturais (arts. I, II e IV); Rios: Recursos Hídricos, Transportes e Comunicações (arts. III, V, VI e X); Pesquisa e Equilíbrio Ecológico (arts. VII e IX); Saúde (art. VIII); Recursos Humanos e Naturais: Ação conjunta e ação isolada (arts. XI, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX); Comércio a Varejo (art. XII); Turismo e Conservação de Riquezas Etimológicas e Arqueológicas (arts. XIII e XIV).

Além dos aspectos materiais, o TCA apresenta uma série de aspectos formais, comuns na elaboração dos diversos tratados internacionais. Observa-se, expressamente, no Art. XXVI, a não-suscetibilidade do Tratado em aceitar reservas ou declarações interpretativas dos Estados Contratantes, os quais devem cumprir integralmente as cláusulas subscritas no Tratado.

Quanto ao direito de veto, em que pese não conste expressamente a sua possibilidade, o princípio da unanimidade nas decisões praticamente institui tacitamente tal direito, na medida em que qualquer voto contrário à determinada matéria nas deliberações dos vários órgãos pode causar a sua rejeição, visando-se preservar a soberania dos países signatários.

O Tratado tem duração ilimitada e não está aberto a novas adesões (Art. XXVII). O Art. XXVIII, parágrafo segundo, prevê a possibilidade de denúncia do Tratado, que deverá ser comunicada às demais partes contratantes com pelo menos noventa dias de antecedência. Após a denúncia, cessam-se os efeitos do Tratado para a parte denunciante, no prazo de um ano.

Quanto aos idiomas em que será redigido, o parágrafo terceiro do Art. XXVIII determina como idiomas o espanhol, o português, o inglês e o holandês, correspondendo aos idiomas falados nos oito países signatários.

#### **D) Recepção no Direito Interno – Brasil/Bolívia/Peru**

No direito boliviano, em face de seus enunciados constitucionais, a internalização se dá partir das deliberações do Poder Executivo, que negocia e conclui os tratados e do Legislativo, que realiza a sua aprovação ou rejeição. Há ainda, a possibilidade do controle de constitucionalidade do tratado pelo Tribunal Constitucional Boliviano.

Já no direito peruano, vigora um dos mais avançados sistemas de disciplinamento do tema. Nele, prevalece, sobremaneira, a norma constitucional (Constituição de 1993). Quanto à competência dos poderes, cabe ao Presidente da República a celebração e ratificação dos tratados, e ao Poder Legislativo a sua aprovação ou rejeição. Os tratados que versem sobre direitos humanos; soberania, domínio ou integridade do Estado; defesa nacional e obrigações financeiras do Estado, devem ser aprovados pelo Congresso Nacional Peruano, antes de sua ratificação pelo Chefe do

Executivo. Após sua recepção, os tratados internacionais são considerados fontes de direito interno.

No Brasil, é ato privativo do Presidente a celebração de Tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, inc. III). Quanto às atribuições do Congresso Nacional, a este compete exclusivamente “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais” (Art. 49. inc. I). Os tratados são passíveis ainda ao controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo depois de finalizados e promulgados pelo Presidente da República (BRASIL, 1988, Art. 102, III, b).

### **E) Estrutura Organizacional**

O Tratado de Cooperação Amazônica tem o seu funcionamento a partir de sua organização interna composta por uma estrutura reduzida, composta dos seguintes órgãos: a Reunião de Ministros das Relações Exteriores (RMRE), o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), uma Secretaria (*Pro Tempore* e, depois, Permanente), as Comissões Nacionais Permanentes e as Comissões Especiais Temáticas. Nesse contexto, os dois primeiros órgãos podem ser considerados superiores aos demais, hierarquicamente.

Em relação às regras de decisão nos diversos órgãos, expressa o Art. XXV que as mesmas obedecerão sempre ao princípio da unanimidade. No caso das Comissões Especiais, requer-se a unanimidade apenas dos países participantes.

Sobre a evolução dos mecanismos institucionais do TCA, assevera Caubet (2006, p. 182) que eles foram aperfeiçoados e hábitos de troca de dados e de comparação de experiências foram tomados e que a cooperação tomou uma dimensão concreta. Ela não se limita a reuniões de nível ministerial, mas diz respeito a um grande número de atividades. Diversos tratados de cooperação bilateral foram assinados entre os Estados signatários do TCA e novos parâmetros como “meio ambiente”, “segurança nacional” ou “desenvolvimento sustentável” trazem conotações então desconhecidas, por mais que estivessem presentes às mentes em 1978.

### **a) Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (RMRE)**

A RMRE é a instância máxima do TCA e nela são fixadas as diretrizes básicas da política comum, é feita a avaliação do andamento do processo de cooperação amazônica e onde são decididas as questões relativas à realização dos fins propostos pelo TCA.

O texto do TCA determina que as reuniões acontecerão quando as partes considerarem “conveniente ou oportuno” (Art. XX, Parágrafo Primeiro), por iniciativa de qualquer uma das partes, desde que, contando com o apoio de, pelo menos, outros quatro Estados-Membros”, sendo que a primeira reunião se daria dentro de dois anos da entrada em vigor do Tratado.

Contudo, contrariando o dispositivo, a primeira reunião foi realizada com menos de três meses depois da entrada em vigência do Tratado, nos dias 23 e 24 de outubro de 1980, em Belém-PA. A designação do país sede das reuniões deveria obedecer ao critério de rodízio, por ordem alfabética (Art. XX, Parágrafo Terceiro). Até 2002, foram realizadas oito reuniões dos ministros das Relações Exteriores dos países amazônicos.

### **b) Conselho de Cooperação Amazônica (CCA)**

O Conselho de Cooperação Amazônica é o segundo órgão na ordem de hierarquia do TCA. Composto por representantes diplomáticos de alto nível das partes contratantes, suas atribuições são:

1)– Velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado; 2) – Velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores; 3) – Recomendar às partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente; 4) – Considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as partes e adotar decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for o caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes; 5) – Avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral; 6) – Adotar as normas para o seu funcionamento(TCA, Art. XXI).

Já as reuniões do CCA, devem acontecer anualmente, em caráter ordinário (art. XXI), ou extraordinariamente a partir da iniciativa de qualquer de seus membros com o apoio da maioria dos demais (Art. XXI, parágrafo primeiro). A sede das reuniões é escolhida pelo critério de rodízio, por ordem alfabética (Art. XXI, parágrafo segundo). Até 2002 foram realizadas onze reuniões desse órgão.

#### **c) Secretaria *Pro Tempore* (SPT)**

O Tratado de Cooperação Amazônica prevê ainda a existência de uma Secretaria, com funções exercidas *pro tempore*. No documento original do TCA não ficaram muito claras as atribuições de tal Secretaria, restringindo-se suas atribuições a questões relativas a documentos do TCA, o que suscitou a necessidade de seu fortalecimento. Isso aconteceu somente em 1989, na III RMRE, realizada em Quito, quando se deliberou que na próxima reunião do CCA seriam apresentadas medidas de fortalecimento institucional do órgão de secretaria (OTCA, 2002, p. 74).

Diante dessa decisão, já na reunião seguinte do Conselho de Cooperação Amazônica (1990) estabeleceu-se o regulamento da Secretaria *Pro Tempore*, aumentando suas atribuições. O artigo 1º diz que ela é “a encarregada de executar as atividades dispostas pelo Tratado e as ordenadas pela Reunião de Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica” (SPT, 1992, p.19). Por seu turno, o artigo 5º do regulamento elenca quinze funções para a Secretaria, que passa a ter um perfil não apenas de administração e execução, mas de verdadeira coordenação do andamento do Tratado, de forma a impulsionar e dar subsídios a seu funcionamento.

#### **d) Comissões Nacionais Permanentes (CNP)**

O Art. XXIII determina que cabe aos países signatários a criação de Comissões Nacionais Permanentes, que ficarão encarregadas pela aplicação, em seus territórios, das disposições do TCA, bem como pela execução das decisões adotadas pela RMRE e pelo CCA, sem prejuízo de outras atividades.



A existência desse órgão denota o privilégio dado pelo TCA às questões nacionais em relação à perspectiva cooperativa, gerando inclusive dúvidas quanto à aferição dos resultados e a eficiência de seus órgãos, as quais serão suscitadas em um outro momento deste trabalho.

#### **e) Comissões Especiais da Amazônica ou Temáticas (CEA)**

Os termos do Tratado possibilitam ainda a criação de comissões especiais destinadas ao estudo dos problemas ou temas específicos relacionados com os fins do TCA (Art. XXIV), numa perspectiva complementar à natureza jurídica do Tratado, considerado um acordo-quadro.

Foram criadas sete comissões especiais, a saber: Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia (CECTA); Comissão Especial de Saúde da Amazônia (CESAM); Comissão Especial de Meio Ambiente da Amazônia (CEMAA); Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia (CEAIA); Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações da Amazônia (CETICAM); Comissão Especial de Turismo da Amazônia (CETURA) e a Comissão Especial de Educação. Na prática, é no final dos anos 1980 que esse mecanismo ganha importância dentro do TCA.

#### **1.1.3 Evolução Institucional do TCA**

Para melhor situar o horizonte temporal da presente pesquisa, é de grande importância ainda, a compreensão da evolução institucional do TCA, desde a sua assinatura até a sua transformação em Organização Internacional<sup>8</sup>. Por isso, faz-se mister apontar as suas principais fases e seus momentos mais marcantes.

---

<sup>8</sup> Segundo Zippelius (1997) as Organizações Internacionais funcionam como um esquema “federativo”, em sentido lato. Trata-se de uma pluralidade de Estados cujos interesses convergem em muitos aspectos, integra-se numa ordem institucionalizada que procura uma harmonização dos seus interesses por meio do entendimento e da aproximação das diversas partes. Abandona-se assim a prática dos tratados isolados passando-se a um esquema de resolução de conflitos, regulação dos interesses e definição de objetivos por via cooperativa.

Inicialmente, é importante asseverar que, depois de sua assinatura, o TCA somente entrou em vigor em 1980, com o depósito da ratificação pela Venezuela, último país a fazê-lo, iniciando-se assim a sua implementação de fato.

O primeiro momento do TCA, na década de 1980, pode ser considerado como uma fase de consolidação das vontades políticas firmadas no Tratado, sem contudo haver uma maior operatividade de suas ações. Nesses termos, a defesa da soberania dos países sobre as suas respectivas áreas amazônicas, considerado um de seus objetivos principais, e grande motivador de sua assinatura, constituiu-se no eixo central de atuação.

Contudo, tal década foi marcada pela inércia do Tratado e é considerada a década perdida do TCA (PROCÓPIO, 2005, p. 202), uma vez que nesse período poucas reuniões foram realizadas e nada foi produzido em relação a uma ação conjunta e multilateral, muito menos ganhos concretos em parcerias ou projetos comuns (ANTIQUERA, 2006, p.95). Esse período também é marcado por grandes crises nos países sul-americanos, sobretudo ocasionadas por suas dívidas externas e por processos de hiperinflação, o que influenciou na pouca dinâmica de evolução do TCA

No final da década de 1980, aumentam-se as pressões internacionais sobre os países sul-americanos - sobretudo sobre o Brasil - em relação à região amazônica, em razão da morte do líder suringueiro Chico Mendes e das grandes campanhas ambientalistas realizadas pelas Ong's em defesa da Amazônia.

Mais uma vez o TCA torna-se útil aos países amazônicos para a reafirmação de suas soberanias. Dessa forma, o ano de 1989, com a realização da I Reunião dos Presidentes da República dos Países-Membros e da I Reunião dos Ministros de Relações Exteriores do TCA, marca um momento de revitalização do Tratado. É no final dessa década que são criadas as Comissões Especiais da Amazônia, como a de Ciência e Tecnologia, a de Saúde, a de Meio Ambiente e a de Assuntos Indígenas.

Com esse impulso, a década de 1990 é marcada pela formulação de vários projetos no âmbito da cooperação regional amazônica, sendo que, em 1992, um dos momentos de grande importância do TCA foi a tomada de posição conjunta dos países signatários na Rio 92, tornando-se o conceito de “desenvolvimento sustentável” estratégico na evolução do Tratado.

Em 1995, é deliberada a criação da Secretaria Permanente, na V RMRE e em 1998 é assinado o Protocolo de Emenda do TCA<sup>9</sup>, criando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, dotando-a de personalidade jurídica, com competência para assinar acordos internacionais e com sede em Brasília.

Em 2003, é instalada a OTCA com sua Secretaria Permanente, inaugurando um novo momento do Tratado de Cooperação.

Assim, a evolução do TCA pode ser marcada por três momentos principais: o primeiro - na década de 1980 - caracterizado pela inércia e pela reafirmação do aspecto “soberania amazônica”; o segundo - na década de 1990 - sobretudo a partir de 1992, pode ser considerado como um momento de intenso fortalecimento institucional do Tratado e de implementação de projetos e programas regionais do TCA, figurando o tema “desenvolvimento sustentável” como preponderante e atual. E, a partir de 2003, o terceiro momento, que tem seu marco com a transformação do TCA em Organização Internacional, o que representa um aprofundamento de seu caráter cooperativo, sem no entanto, enfraquecer a soberania dos Estados signatários.

## 1.2. Região MAP

Situada no centro da Amazônia Sul-Occidental, a região MAP<sup>10</sup> concentra a maior diversidade biológica do planeta, além de uma extraordinária diversidade cultural. Composta de Estados/Departamento de três países amazônicos situados na Bacia do Rio Acre - Madre de Dios (PER), Acre (BRA) e Pando (BOL) – que compartilham suas riquezas naturais e possuem aspectos históricos, culturais, econômicos e políticos que se aproximam, resguardadas as diferenças e a soberania de cada país.

A região MAP pode ser considerada um espaço contínuo por força das características comuns, suas redes interfronteiriças e suas relações sociais. Assim, Oosten (2004) classifica esse conglomerado como uma “região-fronteira”, segundo ela

as regiões-fronteira ocorrem onde as fronteiras são fragilmente desenvolvidas, não estão completamente integradas ao território nacional

---

<sup>9</sup> V. Anexo B.

<sup>10</sup> V. mapa. Anexo C.

e são, sobretudo, transitórias em natureza, com um caráter rapidamente mutável de uso do solo, bem como do perfil de seus habitantes.

Os Departamentos de Pando e Madre de Dios são os menos povoados da Bolívia e do Peru, respectivamente, enquanto que o Estado do Acre é o terceiro menos povoado do Brasil. Em comum ainda, a grande distância das unidades em relação ao poder central.

### **1.2.1. Estado do Acre**

Situado na Amazônia brasileira, o Estado Federal do Acre é o maior dentre as três unidades da região MAP, com uma área de 164.221,36 Km<sup>2</sup> e uma população estimada em 557.000 habitantes, o Estado possui uma densidade demográfica de 0,3 habitantes por km<sup>2</sup> (uma das menores do Brasil), sendo que mais da metade da população vive na capital – Rio Branco e em cidades menores do interior do Estado. Cerca de 16% da população é de origem indígena ou ribeirinha, e o restante da população rural vive da produção agrícola e agropecuária, como trabalhadores eventuais.

A formação populacional do Acre é marcada pelas miscigenações relacionadas aos vários processos de ocupação da região: dos povos nativos (pelo menos 14 etnias); dos nordestinos, que vieram nos ciclos da borracha (meados do século XIX e II Guerra Mundial) e dos sulistas, que vieram com a expansão dos projetos de colonização da Amazônia durante o regime militar, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, dentre outros com menor destaque como de negros e árabes.

As cidades acreanas têm uma base industrial incipiente, principalmente relacionada a produtos agro-florestais, sendo que a maior parte da população urbana trabalha ou na administração pública ou em serviços e no comércio informais. Cerca de 70% da população acreana vive nas cidades. Dentre as principais cidades acreanas, destacam-se, além da capital – Rio Branco – as cidades de Cruzeiro do Sul, Sena Madureira, Tarauacá, Feijó e aquelas situadas na região do Vale do Alto Acre - as quais são cortadas diretamente pela BR-317 (trecho acreano da Estrada do Pacífico) – Xapuri, Epitaciolândia, Brasiléia e Assis Brasil.

Ao longo de sua história, a economia do Acre foi caracterizada pela exportação com base extrativista (borracha, principalmente), o que causou muitas crises

econômicas decorrentes das mudanças na economia mundial. Atualmente, as atividades agropecuárias são muito fortes na economia acreana, que ainda é muito dependente dos recursos federais.

Em se tratando de recursos naturais, o Acre ainda detêm mais de 80% do seu território coberto pela floresta amazônica, sendo que quase a metade constitui-se de Unidades de Conservação, com grande potencial de biodiversidade, como é o caso do Parque Nacional da Serra do Divisor, uma das áreas de maior biodiversidade do planeta e a Reserva Extrativista Chico Mendes, um modelo inovador de unidade de conservação, baseado em características culturais das populações tradicionais. O Estado ainda possui um grande potencial hídrico, com três bacias principais: do Rio Acre, do Rio Purus e do Rio Juruá. Nos últimos anos, cogita-se a existência de petróleo e gás natural em território acreano.

### **1.2.2. Departamento de Madre de Dios**

O Departamento de Madre de Dios, está situado na Amazônia Peruana, a qual incorpora a bacia da nascente andina oriental e sua selva Amazônica, sendo a de maior densidade demográfica dentre as “Amazônias” (ZAMUDIO, 2005). Nesse contexto, a região de Madre de Dios é uma das mais megadiversas do mundo (ARAGON, 2002) e está separada da região central do Peru pelos Andes.

Madre de Dios tem uma população aproximada de 114.000 habitantes e uma área de aproximadamente 85.000 km<sup>2</sup>, consistindo em um povoamento baixo (0,7 habitantes por km<sup>2</sup>) em relação ao restante do país.

Quase um terço (62%) de sua população reside em Puerto Maldonado e a taxa de urbanização do Departamento é inferior à média nacional (72%). Contudo, há de se ressaltar que 60% do território departamental é declarado reserva nacional, constituindo-se tais reservas florestais a base econômica da região, complementada com outras atividades extrativas como a coleta de castanha, exploração de ouro e petróleo.

Nos últimos anos, tem ocorrido um crescimento da agricultura, dominado pelos agricultores provenientes de terras altas. Boa parte da população ou está empregada em atividades informais ou na administração pública.

Em relação à população, atualmente 70% dela é composta por migrantes das terras altas, que têm grande influência na vida social, econômica e política da região. Em razão da construção da Estrada do Pacífico, cidades à sua margem como Ibéria e Iñapari têm ampliado seus contingentes populacionais.

### **1.2.3. Departamento de Pando**

Situado em uma região isolada da Bolívia, o Departamento de Pando sempre foi tratado à luz do mito da riqueza amazônica como uma reserva de matérias-primas para as regiões centrais da Bolívia. Com uma área de aproximadamente 64.000 km<sup>2</sup> e uma população de aproximadamente 52.000 habitantes, Pando é pouco povoado e tem em sua capital Cobija e em outros povoados, 40 % da população departamental, longe da média nacional de urbanização, que é de 62%.

Pando tem como base principal a economia florestal, uma vez que praticamente todo ele é coberto de florestas sendo que 67% pode ser considerado como apto à produção florestal, 18% para proteção e 15% para o uso *agrosilvopastoril*. (FUENTES *et al*, 2005, p. 97). O principal produto florestal e fonte de renda do departamento de Pando é a castanha, com uma forte inserção no mercado internacional. A exploração madeireira, o turismo e a borracha também vêm sendo incrementados. Esta última é extraída em pequenas quantidades, provavelmente porque o Estado do Acre instituiu um subsídio para este produto ao final da década de 90.

Já a produção agrícola é baixa e a produção pecuária concentrada em algumas localidades e é voltada sobretudo para o autoconsumo das famílias rurais. Cogita-se que cerca de 80% dos produtos consumidos em Cobija sejam provenientes do Brasil.

A economia ainda depende fortemente do comércio e dos serviços públicos. O setor empresarial é reduzido e o comércio cresceu com a transformação de Cobija em uma zona franca, o que tem proporcionado grande intercâmbio comercial com a população acreana, principalmente de Rio Branco, que realizam compras na capital pandina.

Uma fonte importante de emprego no departamento é o Estado, principalmente no setor de educação e saúde.

A partir deste primeiro capítulo, foi possível conhecer o Tratado de Cooperação Amazônica e a Região MAP, de modo a facilitar, não apenas o entendimento dos seus caracteres principais, como também da própria conexão entre ambos, de sorte que o TCA tem como objeto central a Região Amazônica e a Região MAP é uma microrregião amazônica situada na fronteira de três países signatários do Tratado.

Dessa forma, para um aprofundamento dessa conexão, faz-se mister compreender a questão da sustentabilidade amazônica e como ela se insere no contexto do TCA, o que será feito no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II -O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE AMAZÔNICA E O TCA**

O presente capítulo tem como escopo essencial introduzir um importante tema no contexto do trabalho: a discussão sobre a sustentabilidade amazônica, relacionando-a ao próprio conteúdo discursivo do Tratado de Cooperação Amazônica, partindo-se do pressuposto de que este tem situado, sobretudo nas últimas décadas, tal debate como prioritário.

Nesse turno, é fundamental identificar as origens da chamada questão ambiental e de sua principal causa - a modernidade economicista – assim como compreender como esta se manifesta nos dias atuais, por meio do fenômeno da globalização neoliberal.

Do mesmo modo, no capítulo será desenvolvida uma análise acerca da sustentabilidade e sua denominação mais usual “desenvolvimento sustentável”, a partir de vários prismas e perspectivas teóricas, identificando-se seus principais elementos, seu caráter polissêmico, para enfim apresentar a noção de sustentabilidade adotada por este trabalho, na perspectiva teórica da racionalidade ambiental, proposta por Enrique Leff, com seus princípios e sua crítica ao mimetismo denotado pelo chamado “discurso do desenvolvimento sustentável”.

De outra parte, é de grande centralidade a compreensão da Amazônia, com sua diversidade e complexidade, seus mitos, seus projetos de desenvolvimento fracassados e suas microrregiões – como é o caso da região MAP. Assim, será possível debater a necessidade de um novo modelo para a região, baseado, não naqueles já implementados pela racionalidade moderna, mas em uma nova racionalidade ambiental, delineando-se estratégias específicas para uma transição em direção à sustentabilidade.

E por fim, será realizada uma análise do TCA, identificado como um Tratado Internacional Ambiental, no qual estão inseridos, tanto em seu texto original, como em suas resoluções e documentos, o debate acerca da sustentabilidade amazônica.



## 2.1. O Desafio da Sustentabilidade

### 2.1.1 A Questão Ambiental e a Globalização

A compreensão do atual estágio de evolução do capitalismo mundial e da crise da racionalidade moderna, representados atualmente pela globalização neoliberal, propõe novos desafios para a civilização humana, dentre eles, o da própria manutenção da vida no planeta Terra, uma vez que, dos limites impostos ao progresso sem limites é que emerge a problemática ambiental.

Leff (2006, p. 15) identifica a origem dessa problemática, a qual surge como uma crise de civilização: da cultura ocidental; da racionalidade da modernidade; da economia do mundo globalizado<sup>11</sup>. Para ele, “o mundo objetivado e coisificado pela racionalidade científica e econômica desencadeia uma reação que não pode ser controlada por uma gestão racional do risco e aniquila de antemão a utopia como construção social de um futuro sustentável” (LEFF, 2006, p. 126).

Tal paradigma economicista pode ser considerado como moderno, sendo este baseado, sobretudo, no progresso das ciências e na prosperidade da economia capitalista, constituindo-se a modernidade como um momento de afirmação do ser humano, do progresso sem limites e de redenção da ciência rumo à felicidade humana. Contudo, em que pese a apresentação de tais promessas, a modernidade não consegue sustentar-se, ética e moralmente, sobretudo face aos problemas ambientais e pela desigual distribuição de riquezas.

---

<sup>11</sup> O termo “globalização”, “globalização neoliberal” e “neoliberalismo ambiental” são recorrentes ao longo do trabalho e devem ser interpretados em termos do processo de racionalização do mundo, a partir de uma perspectiva weberiana. Nesse sentido, o conceito de racionalidade em Weber (Leff, 2006, p.243) é essencial: “o sistema de regras de pensamento e ação que se estabelecem dentro de esferas econômicas, políticas e ideológicas, legitimando determinadas ações e conferindo um sentido de organização da sociedade em seu conjunto”. Partindo dessa perspectiva teórica, a racionalidade tanto funda como desenvolve o capitalismo e progressivamente vai se generalizando nas diversas esferas da vida social, operando principalmente no mercado, na empresa, na cidade, no Estado e no Direito, infiltrando-se por outros ambientes, estendendo-se com mais profundidade na medida em que as ciências e as técnicas se tornam cada vez mais básicas na organização, administração e dinâmica das organizações, corporações e outras modalidades de ordenamento das atividades de indivíduos, grupos, classes e coletividades (Oliveira, 2005, p. 240). Assim, diante da perspectiva da sustentabilidade, o antagonismo entre racionalidade moderna e racionalidade ambiental é central neste trabalho, sendo os termos citados no início desta nota identificados com o primeiro modelo. Segundo Leff (2006, p. 139), para a perspectiva neoliberal (moderna) desaparecem as causas econômicas dos problemas ecológicos, uma vez que a crise ambiental não é mais efeito da acumulação de capital, mas resultado do fato de não haver outorgado direitos de propriedade privada e atribuído valores de mercado aos bens comuns, cabendo às leis do mercado ajustar os desequilíbrios ecológicos e as diferenças sociais, a equidade e a sustentabilidade. Essa é uma visão clara da racionalidade moderno-economicista.

Em relação aos problemas ambientais, ficam mais claros esses limites, uma vez que questões como efeito estufa, buraco na camada de ozônio, mudanças climáticas, lixo tóxico, apresentam-se cada vez mais evidentes, demonstrando as contradições e a própria falência do sistema. Além disso, o ideal de igualdade, base política da modernidade, tem uma grande dificuldade de ser implementado, sobretudo, nos países do sul, também chamados países em desenvolvimento. O que se percebe é que, mesmo questionando a modernidade, o discurso da justiça social apresenta-se a partir de uma perspectiva de igualdade com padrões eurocêntricos, suprimindo a diversidade e, por conseguinte, os fatores culturais relativos às diversas realidades.

Em mesmo sentido, posiciona-se Freitas (2004, p. 10), que considera que o modelo industrial e tecnológico foi concebido e implantado com fundamento no consumo exacerbado e no uso contínuo dos recursos naturais, resultando em uma degradação ambiental que põe em risco a futura existência de vida na Terra, gerando pobreza, o que, por sua vez, também agrava o quadro ecológico complexificando e dificultando a projeção de cenários mais aproximados e ajustados às realidades futuras.

Cria-se, deste modo, um ciclo vicioso em que a exploração econômica ao mesmo tempo em que gera riquezas, cria problemas ambientais e sociais, os quais, por sua vez, também geram problemas ambientais. Assim, o meio ambiente e as populações humanas acabam sendo os grandes prejudicados por essa lógica de acumulação.

Mesmo com a evidência de tais distorções, a modernidade não conseguiu, do ponto de vista instrumental, apresentar respostas claras aos grandes problemas gerados por sua dinâmica, uma vez que as experiências do Estado contemporâneo, tanto capitalistas como socialistas, na prática, foram guiadas pela lógica moderna e não conseguiram vencer tal problemática e reafirmar as promessas da modernidade.

É nesse cenário que a questão ambiental problematiza as próprias bases da produção, apontando para a desconstrução do paradigma econômico da modernidade e para a construção de futuros possíveis, fundados nos limites da natureza, nos potenciais ecológicos, na produção de sentidos sociais e na criatividade humana (LEFF, 2006, p. 17). Por sua vez, o desafio ambiental adquire novos contornos no atual contexto de globalização, que vem cada vez mais acentuando tanto as desigualdades sociais como os problemas ambientais, constituindo-se na nova face da modernidade econômica.

Levando-se em consideração que ao longo da história da humanidade foram várias as “globalizações”<sup>12</sup>, neste trabalho será utilizado como referencial a globalização neoliberal, em curso nos dias atuais. Nesse sentido, faz-se mister uma melhor compreensão do fenômeno, a fim de identificar a sua ligação com as promessas não cumpridas do paradigma moderno-economicista.

Leff (2001, p. 124) percebe a globalização a partir da idéia de racionalidade, uma vez que ela consiste em um processo de mudanças históricas, tendente a dissolver fronteiras nacionais, homogeneizar o mundo por meio da racionalidade do mercado, enfraquecendo os Estados e aprofundando as desigualdades sociais.

Percebe-se por tal compreensão, um caráter de verticalidade do fenômeno, tendo no mercado o grande protagonista do processo. Esta visão é corroborada por Porto-Gonçalves (2006, p. 16) que considera que “a globalização vem sendo construída por cima, pelos de cima, para os de cima (...)”. Dentro dessa lógica, a racionalidade representada pela globalização é comandada pelo viés econômico em sentido estrito, configurando-se, a dimensão ecológica de forma periférica ou até mesmo por meio do mimetismo das questões ambientais, mesmo que estas não obedeçam a fronteiras específicas.

Para compreender esse fenômeno da globalização e suas implicações é importante observá-lo de um ponto de vista conjuntural, uma vez que o mesmo se apresenta em diversas dimensões.

Dessa forma, pode-se apontar para as diversas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais, em curso a partir da década de 1980, e que tal fenômeno foi ocasionado e facilitado pelo surgimento e desenvolvimento de tecnologias de informação e pela desregulação dos mercados mundiais de capitais, que resultaram na interligação profunda desses mesmos mercados, com reflexos nos mercados mundiais de bens e serviços, ocasionando uma nova divisão internacional do trabalho (SCHLEE, 2004, p.55).

A autora aponta ainda três processos principais na conformação do atual momento de globalização: expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; aumento da concorrência nos mercados internacionais; e maior integração entre os sistemas econômicos nacionais. Dessa maneira, os principais atores são as grandes

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, Cf. Oliveira (2004, v.1).

corporações transnacionais, os organismos multilaterais e as organizações não-governamentais.

Em tal contexto, mudanças significativas se operam nas relações econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais. São aspectos centrais da globalização: o enfraquecimento dos Estados nacionais, com a redução e submissão de suas economias à esfera financeira globalizada; a grande influência dos organismos financeiros multilaterais, permitindo a reprodução ampliada do capital, a partir de políticas neoliberais; transferência dos centros de decisão do âmbito jurídico-político do Estado para a esfera privada, notadamente, para as multinacionais, reduzindo o ideal democrático e da cidadania aos seus aspectos puramente formais; além da criação de espaços transnacionais de cooperação.

Levando-se em consideração tais aspectos, percebe-se um enfraquecimento da própria democracia, uma vez que os mercados apresentam-se hegemônicos, enfraquecendo a capacidade dos países – principalmente dos periféricos – em desenvolverem suas próprias políticas, que muitas vezes estão submetidas às agendas dos organismos internacionais. Isso se manifesta no próprio enfraquecimento da esfera jurídica, em que muitos princípios e normas de cunho social ou ambiental perdem sua eficácia diante das leis do mercado.

Por seu turno, do ponto de vista sociocultural observa-se um intenso processo de exclusão e degradação social ocasionado pela reestruturação econômica, tecnológica e política, a ocidentalização da cultura mundial e a exportação de padrões sócio-culturais. A esse respeito, é importante o posicionamento de Klaes (1998, p. 176):

A realidade do mercado e dos valores que lhes são inerentes está gradativamente substituindo os valores culturais tradicionais, criando uma nova forma de ser e pensar, baseada no consumo indiscriminado dos objetos, coisas e modos comerciais de sentir e de sentir-se enquanto ser humano, alterando a própria realidade psicológica das pessoas e sua pretensão do mundo sensível, descortinando-se, também, nesse contexto, uma nova realidade jurídica.

Já do ponto de vista ambiental, o período histórico da globalização neoliberal, mesmo tendo legitimado a questão ambiental, levantada inicialmente na década de 60, foi o que ocasionou a maior destruição do meio ambiente, levando-se em consideração que nesta fase houve uma disseminação das preocupações, sobretudo ambientais.

Diante de tal problemática, é importante compreender a questão ambiental em uma perspectiva ampla, ressaltando que esta é uma problemática eminentemente social, gerada por um conjunto de processos econômicos, políticos, jurídicos, sociais e culturais, portanto não pode ser vislumbrada de forma isolada. Leff (2006, p. 241) não dissocia tais aspectos, considerando que

os processos de destruição ecológica e degradação socioambiental (perda de fertilidade dos solos, marginalização social, desnutrição, pobreza e miséria extrema) foram resultado de práticas inadequadas de uso do solo e dos recursos naturais, que derivam de um modelo depredador de crescimento e de padrões tecnológicos guiados pela racionalidade da maximização do benefício econômico de curto prazo, o que despeja seus custos sobre os problemas naturais e sociais.

Nesse cenário, um grande problema é que os países industrializados impõem a globalização neoliberal como a idéia de um processo natural, suscitando afirmações como “o fim da história”<sup>13</sup>, e, por conseguinte, apropriam-se da questão ambiental em uma perspectiva essencialmente econômico-financeira. Assim como os problemas ambientais (considerados naturais) não respeitam as fronteiras entre os países, assim também funciona para as políticas de caráter liberal, como aquelas propostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o que para tais países, torna a globalização neoliberal um fenômeno natural. Assim, a globalização da natureza e a natureza da globalização se encontram (PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 17).

Esse aspecto traz à tona uma discussão importante quanto à questão ambiental no que diz respeito às assimetrias existentes entre o norte hemisférico industrializado e o sul, sobre o qual, cada vez mais, agravam-se as desigualdades sociais e problemas ambientais. A esse respeito posiciona-se Boaventura Santos (2006, p. 293-294):

[...][Com a globalização econômica] a esmagadora maioria [dos países do Sul] perdeu, e uma parte deles atingiu uma situação de colapso que se manifesta de múltiplas formas: na perda da pouca soberania efetiva dos países periféricos, que ficaram mais e mais sujeitos aos programas de ajustamento estrutural do Banco Mundial e do FMI; na conturbação interna, na violência urbana, nos motins dos esfomeados, na má nutrição; e, finalmente, na degradação do ambiente que, se não foi originada pela dívida externa, foi quase sempre agravada pela necessidade de aumentar as exportações de modo a fazer face aos encargos da dívida.[...]

---

<sup>13</sup> Cf.. FUKUYAMA (1992).

Tal assimetria, caracterizada principalmente no sentido norte-sul, manifesta-se, assim, do ponto de vista geopolítico, a partir de uma nova face colonial, uma vez que o território é uma categoria importante, frente às diferentes formas de apropriação do espaço, porque se torna fundamental para suprir às crescentes demandas sobre seus recursos naturais. É o que Becker (1996, p. 191) chama de capital natureza<sup>14</sup>.

Assim, uma das grandes estratégias da globalização neoliberal, enquanto gestão ambiental, tem sido o reposicionamento das indústrias dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, aproveitando-se, muitas vezes da fragilidade dos marcos regulatórios ambientais, fugindo-se dessas responsabilidades. Desse modo, os países do norte mitigam seus problemas ambientais e os transferem para os países do sul, onde estão localizadas importantes fontes de recursos naturais estratégicos como a energia, a diversidade biológica, recursos minerais e a água, para abastecer essas indústrias.

Ainda sob esse ponto de vista, também estão relacionadas questões relativas ao modelo agrário da globalização. Porto-Gonçalves (2004, p. 91) considera preocupante a dissociação entre agricultura, pecuária e extrativismo, ocasionada em grande medida pelo modelo monocultor de agricultura: “A separação entre agricultura, pecuária e extrativismo é, histórica e ecologicamente, um passo decisivo no rompimento de um elo fundamental da cadeia trófica à qual a espécie humana está condicionada, na medida em que separa a vida vegetal da vida animal”. Isso tem gerado impactos sociais e ambientais, sobretudo nos países mais pobres, que têm na agricultura a sua principal base econômica.

Acredita ele que, como consequência disso, e para o fortalecimento desse sistema de produção, a expansão de estradas, hidrovias e portos tornaram-se uma verdadeira obsessão, o que na maior parte dos casos, tem como objetivo a exportação de *commodities*, numa clara perspectiva de melhoria das balanças comerciais desses países periféricos, muitas vezes para o pagamento de dívidas ou visando fortalecer elites exportadoras nacionais.

Assim, apresenta-se contraditória a situação das regiões com maior produtividade biológica, como as florestas tropicais, que acabam não sendo as que têm

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, a questão ecológica é também ideológica, constituindo-se em um novo parâmetro na geopolítica mundial. Primeiro, porque as novas tecnologias tendem a alterar a noção de valor associada a bens obtidos por meio do trabalho e a natureza passa a ter um valor; segundo porque surge uma nova concepção de propriedade baseada nos patrimônios a serem preservados para as futuras gerações; e terceiro, porque, na prática, se constitui em uma nova forma de obtenção de lucros com a natureza.

maior produtividade econômica e mas são as que sofrem os maiores impactos socioambientais, inclusive com a insegurança alimentar.

Nesse contexto, reforça-se o argumento de que a questão ambiental apresenta-se como uma questão social e política. Desde a década de 60 vêm sendo cada vez mais fortes as pressões dos países do norte em relação aos problemas ambientais nos países do sul e as posições destes em relação à necessidade de desenvolvimento. Contudo as relações de dependência e exploração, assim como os problemas ambientais têm se ampliado na era da globalização neoliberal e os países industrializados se constituem nos principais responsáveis por isto<sup>15</sup>.

Todos esses problemas levantados se devem, em grande parte, ao fato de que na sociedade neoliberal há uma radical separação entre o homem e a natureza, ao mesmo tempo em que a incorporação de novas concepções políticas centradas na indivisibilidade do homem e da natureza e na valorização dos processos coletivos ainda continuam subsumidas pela voracidade do lucro em grande escala (FREITAS, 2004, p.11). Sobre isso, afirma Caubet (1999, p.1):

[...] apesar de certas aparências e de muita retórica, os problemas ambientais mundiais (e internos) estão crescendo, mercê das características atuais do fenômeno chamado “globalização” e por mais que a “consciência ambiental”, a “defesa do meio ambiente” ou o “desenvolvimento sustentável” sejam dados como preocupações fundamentais de dita globalização.

Tal afirmação é instigante no sentido de que se compreenda de que maneira se manifesta o debate sobre a “sustentabilidade” e se há uma contraposição do conceito à ordem global vigente ou se ele não passa de um mero discurso “mascarado”, que visa a manutenção do *status quo*.

### 2.1.2. Sustentabilidade em Debate

A palavra “sustentabilidade” geralmente é utilizada para designar o que corriqueiramente é denominado de “desenvolvimento sustentável”. Em seu sentido etimológico, tem como origem o verbo sustentar, que significa suportar, conservar, susten-

---

<sup>15</sup> Para se ter uma idéia, cerca de 85% das emissões mundiais de dióxido de carbono são feitas pelos países desenvolvidos (1/5 da população mundial), na seguinte ordem: EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, Canadá e França. O restante, 15%, é emitido pelos países em desenvolvimento.

se, sugerindo, desse modo, algo durável, persistente e de longo prazo. De um modo geral, desde a sua formulação, essa terminologia vem sendo aplicada nos debates sobre o meio ambiente e desenvolvimento, com um sentido de conciliação destas duas categorias.

Pode-se afirmar que o debate sobre desenvolvimento e meio ambiente ganhou grande força na década de 1970 a partir duas correntes principais: a corrente dos defensores do direito do desenvolvimento, representada, sobretudo, pelos países periféricos, do Sul; e a corrente dos países desenvolvidos, que a partir das pesquisas do Clube de Roma na década de 1960 que culminaram com o relatório Meadows<sup>16</sup>, tomaram ciência dos fortes impactos e dos limites impostos pela chamada questão ambiental ao crescimento econômico desregrado, buscando impor aos países mais pobres os ônus ambientais. Esse foi o debate norteador da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, que representou um marco importante na disseminação do debate sobre o tema.

Há controvérsias quanto à primeira vez em que o termo “desenvolvimento sustentável” foi utilizado. Zhouri *et al* (2005, p. 14) apontam que um dos primeiros registros do termo aparece no documento *World Conservation Strategy*, publicado em 1980 pelas organizações IUCN (União Internacional para Conservação da Natureza) e WWF (Fundo Mundial para a Natureza), sob o patrocínio das Nações Unidas. Já Veiga (2005, p. 190-191), indica o Simpósio das Nações Unidas sobre as Interrelações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo (1979), ocasião na qual, W. Burger apresentou texto intitulado “A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento”.

Contudo, esse termo somente vem a se tornar mais usual a partir de 1987, com a elaboração do Relatório Brundtland pela Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que apresenta o seguinte conceito: “desenvolvimento capaz de garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas necessidades”.

Quanto a esse relatório, Silva (2002, p. 49) assevera que a Comissão Mundial fez questão de salientar que o conceito de desenvolvimento sustentável tem os seus limites, “não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social no tocante aos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos de atividades humanas”.

---

<sup>16</sup> Documento divulgado pelo Clube de Roma, que teve como constatação central a existência de limites ao crescimento econômico.



Como resultado desse processo, tem-se que na década de 90 a expressão ganha uma maior capilaridade, como marca de um novo referencial científico em se tratando de relacionamento entre populações humanas e meio ambiente, uma vez que o conceito de desenvolvimento sustentável, embora ambíguo e dotado de polissemia, coloca-se à frente de um ideal de “adaptação consciente” (LIMA; POZZOBON, 2005, p. 46).

Nessa conjuntura, destaca-se ainda a Conferência do Rio, em 1992, que pode ser considerada como um espaço importante nesse processo de disseminação do termo “desenvolvimento sustentável”, pois a partir da sua realização passa-se à adoção de estratégias e medidas capazes de sustar e reverter a degradação ambiental, as quais foram consideradas como estratégias de promoção da sustentabilidade, como é o caso da Agenda 21.

Em um outro prisma, partindo-se das categorias inerentes ao Direito Internacional Ambiental, o desenvolvimento sustentável é considerado como um princípio da ordem ambiental internacional. Nesse sentido, Varela (2004, p. 5) preconiza que a sua existência é resultado da fusão de dois grandes princípios jurídicos internacionais: o do direito ao desenvolvimento e o da preservação do meio ambiente. O primeiro, oriundo do direito internacional econômico, mais especificamente o do direito do desenvolvimento, originado dos movimentos de independência pós-Segunda Guerra, e o segundo, oriundo do direito ambiental, considerado, sobretudo, a partir da década de 70.

Segundo esse autor, o direito do desenvolvimento apóia-se sobre os princípios da não-reciprocidade, da desigualdade compensadora e da criação de um sistema geral de preferências, permitindo aos países do Sul serem competitivos nos mercados dos países do Norte e deve ser medido à luz de critérios como nível de emprego decente, melhoria de infra-estruturas de base, esgotos, fornecimento de água potável, melhoria da educação e aumento da esperança de vida (VARELLA, 2004, p. 7). Perceba-se aqui uma grande importância dada às assimetrias existentes entre os países.

Essa perspectiva de desenvolvimento guarda semelhanças com as teorias cepalinas de inserção soberana dos países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, que com a perspectiva do “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2000, p. 17), definido como um processo de expansão das liberdades reais das pessoas como o direito ao trabalho, à opinião, à alimentação, à educação, à saúde, ao voto, à informação e a qualquer liberdade possível. Todas essas abordagens apresentam como ponto comum uma

conotação socioeconômica do desenvolvimento, que está inserida no princípio jurídico do desenvolvimento.

Aliada a essas perspectivas, assinala-se ainda a perspectiva relacionada ao direito soberano de os Estados usarem seus recursos de acordo com suas próprias políticas nacionais (SAMPAIO *et al*, 2003, p. 10), referência esta muito presente na própria formulação do Tratado de Cooperação Amazônica.

Ainda em relação à perspectiva jurídica do princípio internacional do desenvolvimento sustentável, deve-se considerar como um de seus componentes o princípio da preservação do meio ambiente, considerado como um direito de terceira geração (BOBBIO, 1992, p. 6) e que tem identidade com o direito ambiental internacional, constituindo-se no direito fundamental a um ambiente saudável, adequado e ecologicamente equilibrado na Terra.

Assim, configura-se um avanço a conformação desse princípio jurídico internacional. Contudo, por estar situado dentro de uma perspectiva liberal-formal-idealista das relações internacionais pode ser considerada duvidosa a sua eficácia, uma vez que, de acordo com as configurações dos diversos interesses em jogo, nos diversos cenários mundiais, pode se apresentar de acordo com as mais diversas interpretações, inclusive com aquelas que consideram que o mercado, por si só, tem condições, por meio de seus mecanismos, de promover o equilíbrio ecológico no planeta.

Além das diferentes reflexões e referenciais internacionais, o conceito de sustentabilidade desdobra-se em várias outras interpretações, baseadas em fatores específicos tais quais econômicos, ecológicos, culturais, políticos, sociais e éticos, bem como por critérios de ação local ou ainda, relacionados a determinadas atividades produtivas.

Nessa linha, Lima e Pozzobon (2005, p. 45) entendem por sustentabilidade ecológica “a capacidade de uma dada população de ocupar uma determinada área e explorar seus recursos naturais sem ameaçar, ao longo do tempo, a integridade ecológica do meio ambiente.” Diante desse conceito, surge uma dimensão política de valoração ecológica, uma vez que o mesmo traz novas bases para o critério de valoração política.

Por esse critério, uma alta sustentabilidade é verificada em uma ocupação que não degrada o ambiente, não provoca alterações microclimáticas, não polui,

não destrói habitats, não explora recursos naturais renováveis acima de sua capacidade de regeneração, nem resulta em extinções de espécies, dependendo, dessa maneira, da cultura ecológica e da orientação econômica (LIMA; POZZOBON, 2005, p. 48, 54).

Por sua vez, Egg (1996, p. 29), trata o conceito de desenvolvimento sustentável como um conceito utópico, de grande complexidade, acreditando que sua aplicação requer um enorme esforço científico e tecnológico, assim como de decisões políticas conciliadas de longo prazo. Para ele, tal conceito implica, por uma parte, na satisfação das exigências das populações por mais democracia e participação e por outra, consiste na utilização dos recursos naturais da região maximizando a produção sem reduzir a sua capacidade de produção futura, com adequação às mais variadas condições ecológicas, com eficiência intertemporal e responsabilidade intergeracional.

Algumas abordagens levam em consideração como um fator de grande importância o crescimento, como a de Fleischfresser (2002, p. 30) que apresenta a noção de desenvolvimento sustentável a partir da conjugação entre a noção de promoção do crescimento econômico com a distribuição equitativa dos benefícios desse crescimento e com a conservação dos recursos naturais.

Essa é uma conceituação muito comum e ao mesmo tempo muito criticada, uma vez que tem um viés essencialmente economicista e conciliatório, não representando uma superação da modernidade, nem tampouco uma transição para uma racionalidade ambiental, uma vez que considera o crescimento econômico como elemento central, visão muito comum ao chamado neoliberalismo ambiental.

No tocante a esse caráter de conciliação, é de grande valia a ponderação de Silva (2002, p. 49) que assevera:

Afirmar que a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento são complementares não resolve na prática o problema. Para uns, as gerações futuras deverão ter acesso aos mesmos recursos que a natureza provê às gerações atuais; para os ambientalistas mais exaltados, o desenvolvimento sustentável é inviável: não existe.

Evidentemente que as abordagens economicistas privilegiam o crescimento econômico em face dos problemas ambientais, considerados como “externalidades”, entretanto, é pertinente a ponderação de Veiga (2005, p. 206-207), que considera as propostas de crescimento zero ou do retorno da suposta simbiose homem-natureza como impraticáveis e mantenedoras das atuais assimetrias entre os países.

Percebe-se que esse é um debate muito frutífero, e que pelos vários pontos de vistas, existem imperfeições e dificuldades na conceituação da sustentabilidade.

Diante dessas várias abordagens e dificuldades, Freitas (2004, p.65) aponta cinco questões centrais que envolvem o tema, todas elas relacionadas ao processo de globalização.

A primeira questão é simbólica, de maior complexidade, pois, segundo o autor, existe uma certa ilusão acerca da noção de sustentabilidade, uma vez que os seus mecanismos de operacionalidade não estabelecem “como”, “onde” e “quando” romper com a forma clássica de desenvolvimento, apresentando-se, de certa forma, inconsistente. Esta preocupação é também compartilhada por Dourojeanni (1998, p. 213) que afirma, sobretudo, a dificuldade de saber “como fazer” em relação ao desenvolvimento sustentável.

Da mesma forma, a segunda questão estabelece que existe uma incompatibilidade da noção de sustentabilidade com o conceito de crescimento, neste caso tido não como crescimento financeiro, mas do crescimento do fluxo de massa e energia, o que, segundo ele, pode privilegiar o mercado de bens com maior durabilidade e uma mudança na matriz industrial. Essa perspectiva apresenta uma necessidade de limitação da exploração dos recursos naturais, o que é incompatível com a própria perspectiva da globalização de priorizar o crescimento econômico.

O terceiro problema apontado, refere-se à dinâmica do processo de acumulação originária, vez que os países centrais estão cada vez mais ricos em detrimento de um crescente processo de pauperização dos países periféricos. Por isso, faz-se necessário que, no caso destes, deva-se incorporar à noção de sustentabilidade elementos próprios da condição humana, existindo uma forte preocupação com a crescente onda de privatizações dos meios de produção, conspirando contra a idéia de gestão a longo prazo das riquezas naturais do planeta, uma vez que o setor privado exige resultados de curto prazo.

Aliado a isso, a hipocrisia dos governos centrais constitui-se, segundo o mesmo autor, na quarta questão, visto que os discursos desses governos destoam de suas ações práticas e que “estes governos não efetivarão nenhuma experiência, nenhum processo ou modelo de desenvolvimento que ponha em risco o estado de bem-estar de seus eleitores, a estabilidade econômica e política de seus países” (FREITAS, 2004, p. 65) .

De fato, mesmo os investimentos feitos pelos governos dos países centrais e pelos organismos multilaterais são insuficientes para que haja mudanças estruturais nos países periféricos que possam contribuir para a mitigação dos problemas socioambientais. Os grandes investimentos, passam sim, pelos grandes projetos de fortalecimento da infra-estrutura ou que tragam grande rentabilidade no curto prazo, sem no entanto, considerarem-se as populações dos países periféricos.

E por último, aponta que os estudos empíricos mostram que a noção de desenvolvimento sustentável só tem vigência histórica em experiências locais, enquanto política planejada de aproveitamento dos recursos de um território, envolvendo configurações sociais, situações políticas e possibilidades de aplicações de tecnologias disponíveis.

Nessa perspectiva, ela teria um caráter restrito e teria dificuldades inclusive de se constituir como uma estratégia universal. Ocorre que, em uma perspectiva mais avançada, a noção de sustentabilidade deve articular o global e o local, levando-se a cabo as próprias culturas do lugar, mas sem se desvencilhar de princípios de racionalidade que lhes sejam comuns. Por essa ótica, é possível que possa apresentar-se com validade universal.

Diante de tal análise, é possível perceber que as preocupações apontadas por Freitas são pertinentes e estão na base das próprias contradições existentes no modelo moderno, que por meio de sua racionalidade economicista tem construído assimetrias nas relações internacionais, causando profundos impactos sociais e ambientais, sobretudo nos países mais pobres.

Nesse contexto de questionamentos à noção de sustentabilidade, surge diante das perspectivas teóricas a possibilidade de vislumbrá-la a partir de um novo paradigma: a racionalidade ambiental. Esta é uma noção presente no pensamento de Enrique Leff, que constrói sua teoria baseado na necessidade da transição rumo à sustentabilidade, com a superação da racionalidade moderna e da globalização, bem como do discurso neoliberal do desenvolvimento sustentável.

A noção de sustentabilidade em Leff surge como um questionamento à hipereconomização do mundo, ao transbordamento da racionalidade coisificadora da modernidade e aos excessos do pensamento objetivo e utilitarista (Leff, 2006, p. 16). Seguindo essa perspectiva, procura discernir os efeitos do pensamento metafísico e

científico na hipereconomização do mundo e os impactos e conseqüências da entropização do planeta na pobreza, na iniquidade e na degradação socioambiental, bem como na diluição do real que preconiza o pensamento da pós-modernidade, voltando o discurso seu olhar para a entropia<sup>17</sup> como lei-limite da natureza (o Real) diante do desvario e das estratégias fatais do discurso do desenvolvimento sustentado que postula o crescimento sem limites (LEFF, 2006, p.132).

Leff (2006, p. 146) faz uma crítica à racionalidade moderna e ao processo de globalização afirmando que “a hipereconomização do mundo, acelerada pelo processo de globalização, induz a homogeneização dos padrões de produção e de consumo, e atenta contra um projeto de sustentabilidade global fundado na diversidade ecológica e cultural do planeta.”

Assevera ainda Leff (2006, p. 241) a necessidade de desconstrução de tal modelo de racionalidade capitalista preconizando que a sua possível desconstrução e construção de uma racionalidade ambiental passam pelo confronto de interesses opostos e pela conciliação de objetivos comuns de diversos atores sociais. Observa-se aqui um caráter processual de transição que, ao mesmo tempo em que preconiza conflitos, traz também, conciliação, sem deixar de levar em consideração, contudo, a necessidade de desconstrução do modelo de racionalidade capitalista vigente.

Desse modo, destaca um sentido dialético, uma vez que, para ele, o surgimento do princípio da sustentabilidade passa pelo confronto do conceito de ambiente com as estratégias fatais da globalização e surge como uma resposta à fratura da razão modernizadora e como uma condição para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico em novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano.

Nesse contexto de desconstrução-construção, duas dimensões devem ser consideradas: a dimensão teórica e as transformações sociais. Por isso é que, visando trazer respostas às questões que trazem inquietação ao conceito de sustentabilidade, é importante que a racionalidade ambiental não se reduza a uma investigação de operações ou a um método sistêmico com o propósito de organizar mais eficazmente meios limitados para

---

<sup>17</sup> A entropia é uma grandeza termodinâmica geralmente associada ao grau de desordem. Ela mede a parte da energia que não pode ser transformada em trabalho. É uma função de estado cujo valor cresce durante um processo natural em um sistema fechado. De acordo com Segunda Lei da Termodinâmica a quantidade de trabalho útil que se pode obter a partir da energia do universo está constantemente diminuindo. Dessa forma, apresenta-se como uma limitadora da exploração da natureza.

alcançar os objetivos da sustentabilidade, mas que esteja conectada com as transformações sociais em um sentido prático.

É nesse contexto que a relação entre teoria e a práxis faz-se importante, pois surge no terreno prático de uma problemática social generalizada, orientando o saber no campo estratégico do poder e da ação política e dá coerência aos enunciados teóricos do discurso ambiental e à eficácia em seus momentos de “expressão”, quer dizer, ao poder transformador do conceito em suas aplicações práticas. Assim, a orientação de critérios e ações para alcançar os objetivos da sustentabilidade implica em uma praxeologia que dê eficácia aos diversos processos que conduzem as ações sociais para a concretização de seus objetivos, e em suas estratégias de poder diante da racionalidade capitalista, considerando as diferenças e o antagonismo entre ambas as racionalidades (LEFF, 2006, p. 252).

Da mesma maneira, no interior dessa vivência prática, a racionalidade ambiental funciona como uma categoria que aborda as relações entre instituições, organizações, práticas e movimentos sociais, que atravessam o campo conflitivo do ambiental e afetam as formas de percepção, acesso e usufruto dos recursos naturais, assim como a qualidade de vida e os estilos de desenvolvimento das populações.

Um dos pontos importantes dessa construção diz respeito à democratização das instituições, que implica na administração transversal do Estado e na gestão participativa da sociedade para o desenvolvimento sustentável, na construção de um saber ambiental interdisciplinar, na incorporação de normas ambientais ao comportamento dos agentes econômicos, às condutas individuais e às organizações sociais (LEFF, 2006, p. 247).

Dessa forma, a racionalidade ambiental orienta a construção da sustentabilidade, que implica em um encontro de racionalidades – de formas diferentes de pensar, de imaginar, de sentir, de significar e de dar valor às coisas do mundo (LEFF, 2006, p. 249). Por isso, a racionalidade ambiental articula várias racionalidades: substantiva, teórica, instrumental e cultural.

A racionalidade material ou substantiva, caracteriza-se como um sistema axiológico que define os valores e objetivos que orientam ações sociais para a construção de uma racionalidade ambiental. Discorrendo sobre essa dimensão, Leff (2006, p. 256-257) aponta como princípios e fundamentos de uma racionalidade ambiental:

- 1)O direito de todos os seres humanos ao pleno desenvolvimento de suas capacidades, a um ambiente são e produtivo e ao desfrute da vida em harmonia com o seu meio ambiente;
- 2)Os direitos dos povos à autogestão de seus recursos ambientais para satisfazer suas necessidades e orientar suas aspirações a partir de diferentes valores culturais, contextos ecológicos e condições econômicas;
- 3)A preservação da base dos recursos naturais e dos equilíbrios ecológicos do planeta como condição para o desenvolvimento sustentável e sustentado, que satisfaça as necessidades atuais das populações e preserve seu potencial para as gerações futuras;
- 4)A avaliação do patrimônio dos recursos naturais e culturais da humanidade, incluindo o valor da diversidade biológica, a heterogeneidade cultural e a pluralidade política;
- 5)A abertura da globalização econômica para uma diversidade de estilos de desenvolvimento sustentável, fundados nas condições ecológicas e culturais de cada região e de cada localidade;
- 6)A eliminação da pobreza e da miséria extrema, a satisfação das necessidades básicas e a melhora da qualidade de vida da população, incluindo a qualidade do ambiente, os recursos naturais e as práticas produtivas;
- 7)A prevenção de catástrofes ecológicas, da destruição dos recursos naturais e da contaminação ambiental;
- 8)A elaboração de um pensamento complexo que permita articular os diferentes processos que constituem a complexidade ambiental, compreender as sinergias dos processos socioambientais e sustentar um manejo integrado da natureza;
- 9)A distribuição da riqueza e do poder por meio da descentralização econômica e da gestão participativa e democrática dos recursos naturais;
- 10) O fortalecimento da capacidade de autogestão das comunidades e a autodeterminação tecnológica dos povos, com a produção de tecnologias adequadas e culturalmente apropriáveis.

Além da racionalidade substantiva, apresenta-se uma racionalidade teórica que sistematiza os valores da racionalidade substantiva articulando-os com os processos ecológicos, culturais, tecnológicos, políticos e econômicos que constituem as condições materiais, os potenciais e as motivações que sustentam uma nova racionalidade social e produtiva, orientando a elaboração dos instrumentos de gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Por seu turno, a dimensão instrumental da racionalidade ambiental cria os vínculos técnicos, funcionais e operacionais entre os objetivos sociais e as bases materiais do desenvolvimento sustentável, através de um sistema de meios eficazes. Incluem-se aí as ecotécnicas, as tecnologias limpas, os instrumentos legais e os arranjos



institucionais das políticas ambientais, assim como as forças sociais e as estratégias de poder para transformar a racionalidade dominante. Essa perspectiva também aponta para a necessidade da elaboração de novos indicadores de caráter qualitativo e quantitativo, visando dar coerência a essa nova racionalidade.

Por último, a racionalidade ambiental articula uma racionalidade cultural, entendida como um sistema singular e diverso de significações que não se submetem a valores homogêneos nem a uma lógica ambiental geral, pressupondo um diálogo de saberes.

Diante da perspectiva racional ambiental, pressupõe-se a incorporação das condições ecológicas do processo econômico, contrapondo-se à perspectiva do neoliberalismo ambiental. Assim, na perspectiva racional ambiental, o conceito de desenvolvimento sustentável constitui-se de teorias, políticas e ações que colocam a sustentabilidade dentro das condições ecológicas e culturais de um processo de reconstrução social que se distingue do cerco da racionalidade econômica e que se orienta para a construção de uma nova racionalidade.

Apresentada tal proposta, importa, em última análise, compreender-se o que seria a transição da racionalidade econômica para a racionalidade ambiental, o que pode ser entendido nas próprias palavras de Leff (2006, p. 262), como uma dialética social:

[...] O processo de transição para a sustentabilidade se caracteriza pela oposição de interesses e perspectivas de ambas as racionalidades, por suas estratégias de dominação e por suas táticas de negociação. É um processo transformador de formações ideológicas, práticas institucionais, funções governamentais, normas jurídicas, valores culturais, padrões tecnológicos e comportamentos sociais inseridos em um campo de força nos quais se manifestam os interesses de classes, grupos e indivíduos, que dificultam ou mobilizam as mudanças históricas para construir essa racionalidade social. [...]

Diante dessa nova perspectiva teórica, pode-se considerar possível uma visão transformadora do conceito de sustentabilidade, para além do mimetismo e da visão economicista do neoliberalismo ambiental, que tem se apropriado da questão ambiental na forma do discurso do desenvolvimento sustentável como forma de manutenção do *status quo*. Isto é que será tratado na próxima seção.

### 2.1.3. O Discurso do Desenvolvimento Sustentável

Como é possível notar, o termo sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável é eivado de polissemia e de várias interpretações, em que pesem as várias tentativas de dotá-lo de maior especificidade e da formulação de estratégias ou racionalidades específicas.

Por esse motivo, existe uma preocupação com o que se pode chamar de discurso do desenvolvimento sustentável ou sustentado, comum nas falas dos governantes, dos ministros da economia, dos presidentes de organismos multilaterais, em diversas resoluções de conferências nacionais e internacionais e que tornam o termo, de certa forma, banalizado e destituído de uma interpretação mais uniformizada e coerente. Da mesma forma, várias autoridades locais também aderiram ao discurso do desenvolvimento sustentado, sem que, no entanto, resulte-se em uma coerência com suas práticas políticas.

Fundamental, nesse contexto, é a compreensão dos perigos que apresenta tal discurso para a construção da noção de sustentabilidade com uma base racional-ambiental.

Alertando para os riscos de tal discurso, Leff (2006, p. 131) preleciona que:

as estratégias fatais do objeto em si se expressam no discurso do desenvolvimento sustentado, em cujos enunciados se transluzem as estratégias de poder que o mundo objetivado exerce, a impossibilidade de abrir seus objetos de conhecimento e reorientar suas tendências, seus falsos fundamentos ideológicos para frear a morte entrópica do planeta.

Nesse turno, a racionalidade moderno-economicista operou de forma que o discurso do desenvolvimento sustentado/sustentável foi difundido e vulgarizado até se tornar parte do discurso oficial e da linguagem comum. No entanto, além do mimetismo retórico gerado, não se logrou engendrar um sentido conceitual e praxeológico capaz de unificar as vias de transição para a sustentabilidade (LEFF, 2006, p. 138).

Segundo Leff (2006, p.137), o discurso do desenvolvimento sustentável é ambivalente, argumentando que:

a ambivalência do discurso do desenvolvimento sustentado/sustentável se expressa já na polissemia do termo *sustainability*, que integra dois significados: o primeiro, traduzível como sustentabilidade, implica a

incorporação das condições ecológicas do processo econômico; o segundo, que se traduz como desenvolvimento sustentado, implica perdurabilidade no tempo do progresso econômico.

O discurso do desenvolvimento sustentado colonizou a natureza, convertendo-a em capital natural. A força de trabalho, os valores culturais, as potencialidades do homem e sua capacidade inventiva se transmutam em capital humano. Tudo é redutível a um valor de mercado e representável pelos códigos do capital (LEFF, 2006, p.142).

O que fica evidente é uma tentativa de apropriação do termo como o que já aconteceu com os termos “cidadania”, “democracia”, “justiça social”, dentre outros, de modo a produzir uma conversão da política ambiental a uma lógica economicista. A dimensão ético-política perde espaço para o caráter meramente econômico.

Por sua vez, Veiga (2005, p. 191) percebe nessa ambigüidade e vagueza do uso da expressão desenvolvimento sustentável uma opção deliberada de uma estratégia de institucionalização da problemática ambiental no âmbito das organizações internacionais e dos governos nacionais.

Tal reflexão é importante, vez que, em virtude das inúmeras pressões exercidas pelos movimentos sociais diante das instituições em face dos graves problemas socioambientais vividos pelas populações humanas, a institucionalização de tais demandas acaba funcionando como um apaziguador dos ânimos, sem necessariamente, redundar em mudanças concretas.

Além dessa apropriação pelos chamados códigos do capital, aduzidos por Leff, é comum também que esse discurso apresente-se de forma estanque ou até mesmo isolada das suas diversas dimensões. Conforme pontua Freitas (2004, p.71) “em geral, o discurso oficial e burocrático projeta o desenvolvimento sustentável numa dimensão essencialmente ecológica, descolando-o da tessitura social.” Pode-se afirmar ainda que isso ocorre em relação às dimensões culturais, políticas e éticas da sustentabilidade.

Reforçando tal constatação, Leff (2005, p. 19-20) assevera que o discurso do desenvolvimento sustentável considera os fatores sociais e ambientais como “externalidades do desenvolvimento”, levando a lutar por um crescimento sustentado por meio dos mecanismos de mercado, sem uma justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (de sustentabilidade, de equidade, de justiça e de democracia).

Para ele, a retórica do desenvolvimento sustentável converteu o sentido crítico do conceito de ambiente em uma proclamação de políticas neoliberais que levariam aos objetivos do equilíbrio ecológico e da justiça social pela via do crescimento econômico orientado pelo livre mercado, sem no entanto fundamentar a capacidade deste em dar um justo valor à natureza e à cultura; de internalizar as externalidades ambientais e dissolver as desigualdades sociais; de reverter as leis da entropia e atualizar as preferências das futuras gerações (LEFF, 2005, p. 24).

Quanto ao caráter conciliatório de tal discurso, esse autor assevera que:

O discurso da sustentabilidade busca reconciliar os contrários da dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico. [...] seu intuito não é internalizar as condições ecológicas da produção, mas proclamar o crescimento econômico como um processo sustentável, firmado nos mecanismos do livre mercado como meio eficaz de assegurar o equilíbrio ecológico e a igualdade social (LEFF, 2005, p. 26-27).

Ainda analisando essa perspectiva conciliatória, Leff (2005, p. 28), aborda a questão da participação política dos diversos atores, reputando ao discurso oficial do desenvolvimento sustentável uma penetração nas políticas ambientais e em suas estratégias de participação social, convidando os vários atores (empresários, acadêmicos, trabalhadores, indígenas, trabalhadores rurais) a somar esforços por um futuro comum, buscando integrá-los, dissimulando seus interesses e dissolvendo a possibilidade de divergir, ante ao propósito de alcançar um crescimento sustentável.

Tal argumento é reforçado pela análise de Zhouri *et al* (2005, p. 12):

No corrente debate sobre sustentabilidade, a idéia de uma conciliação entre os “interesses” econômicos, ecológicos e sociais ocupa um papel chave. Prevalece a crença de que os conflitos entre os diferentes segmentos da sociedade possam ser resolvidos por meio da “gestão” do diálogo entre os atores, com a finalidade de se alcançar um “consenso”. Essa política de gestão utiliza-se, inclusive de diversas técnicas e estratégias que visam atender à premissa da “participação”, essa última compreendida e empreendida, na maioria das vezes, apenas como uma oitiva da sociedade, com ênfase numa imprecisa noção de “população local”. [...]

Outra contribuição importante é a de Vargas (1997, p. 232-233) que citando Guimarães, enumera três paradoxos principais do discurso da sustentabilidade: o primeiro consiste no fato de que esse discurso surge no mesmo momento em que os centros do poder mundial declaram a falência do Estado e a sua completa substituição pela

lógica do mercado, contrariando a necessidade que tem a sustentabilidade de regular o mercado e dar o caráter de longo prazo às decisões públicas. O segundo paradoxo reside no fato de que o desenvolvimento sustentável apresenta-se, aparentemente como uma unanimidade, sem apresentar quais seriam os principais protagonistas de sua promoção. Por último, o terceiro paradoxo reside no fato de que a noção de sustentabilidade é utilizada como uma “restrição ambiental” no processo de acumulação capitalista, sem afrontar-se, contudo, as condições institucionais e políticas que regulam a propriedade, o controle e o acesso aos recursos naturais.

Assim, o termo desenvolvimento sustentável vem sendo vulgarizado e apropriado da forma mais inapropriada pela linguagem economicista. É comum ler-se nos noticiários a defesa de políticas de cunho neoliberal com a justificativa de que o país precisa ter um “desenvolvimento sustentável” ou ainda a confusão com a expressão “crescimento sustentável”, como se somente com crescimento econômico fosse possível uma transição rumo à sustentabilidade. Esses são os códigos do chamado neoliberalismo ambiental, que se apropria da natureza, buscando, sobretudo mais e mais lucros. Desse modo, fica patente o paradoxo entre mercado e meio ambiente, o que atenta para a necessidade de construção de uma racionalidade ambiental.

Na realidade amazônica, esse discurso tem-se feito presente, em muitos casos, baseado em mitos, gerando conseqüências maléficas, sobretudo às populações da região e ao meio ambiente.

## **2.2. Sustentabilidade Amazônica: Mitos e Possibilidades**

Com uma área de cerca 7,5 milhões de km<sup>2</sup> e com todas as potencialidades ecológicas, econômicas, sociais e culturais, bem como por suas características singulares, há de se imaginar que desde os primeiros debates que foram suscitados acerca de um desenvolvimento com bases sustentáveis para o planeta, a Amazônia estivesse sempre como um dos centros da pauta.

É muito comum e, praticamente um consenso na atualidade, afirmar que o desenvolvimento da Amazônia seja um desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente sustentável, visão esta que permeia os discursos dos mais diversos atores, nacionais ou internacionais, sociais ou governamentais, o que acaba

criando uma identidade da região com o termo sustentabilidade, pelo fato de ser um dos maiores patrimônios do planeta.

Ocorre que, ao longo de seu povoamento, a Amazônia sempre foi vista em uma perspectiva mítica, o que, em grande parte influenciou para a configuração de modelos predatórios de exploração, assim como de visões apocalípticas. São os chamados mitos amazônicos, que precisam ser visitados para a compreensão da dinâmica de exploração da região.

Da mesma forma em que se afere uma incompatibilidade de tais modelos, faz-se mister engendrar novas proposições e a questão que se coloca é justamente em que termos se deve empreender um modelo de sustentabilidade amazônica em bases realmente transformadoras, sem mimetismos e sem que os discursos não sejam meros acobertamentos de práticas conservadoras. Esse é o debate que está posto a seguir.

### **2.2.1. Mitos Amazônicos**

A Amazônia, por sua exuberância e por suas peculiaridades, suscita, sobretudo nos olhares de fora da região, várias interpretações míticas, criando-se várias imagens e olhares sobre a região. Assim, a imagem que normalmente se tem a respeito da região amazônica é mais uma imagem sobre a região do que da região.

Desde os primórdios de sua incorporação à ordem moderna, a região tem sido vista mais pela ótica dos colonizadores do que de seus próprios habitantes, sofrendo de características típicas de povos/regiões submetidos aos desígnios outros que não aos dos seus próprios habitantes (PORTO-GONÇALVES, 2005, p. 12). Existe ainda, uma visão colonial sobre a Amazônia, no sentido de procurar explorá-la, sem necessariamente, pensar-se no seu desenvolvimento e das populações que nela vivem (DOUROJEANNI, 1998, p. 190).

É importante asseverar que esses mitos ainda existem, o que explica por que a região ainda motiva fortes pressões, inclusive pela manutenção de seus modelos de desenvolvimento, sofrendo forte influência do contexto regional e internacional. Portanto, entender esses mitos é compreender a própria dinâmica dos modelos exógenos pensados

para a Amazônia, cujas conseqüências, como se verá mais adiante, são devastadoras do ponto de vista socioambiental

La Torre (1994, p. 15) considera que existem muitos mitos sobre a realidade amazônica e destaca os principais: a homogeneidade da Amazônia; o vazio ou a virgindade amazônica; o mito da riqueza e da pobreza amazônica; Amazônia “Pulmão da Terra”; o mito do indígena “freio do desenvolvimento”; o mito da Amazônia como solução para os problemas nacionais e; o mito da internacionalização da Amazônia.<sup>18</sup>

É muito comum que se acredite que a Amazônia é uma região homogênea, representando uma uniformidade “verde”. Contudo, deve-se asseverar que existem várias “Amazônias”, com várias faces. O que justifica esta premissa é o fato de na região existem variados tipos de climas, de formações geológicas, de relevos, de paisagens, de solos, de formações vegetais e de biodiversidade. Além disso, pode-se afirmar que também existe uma heterogeneidade política, social e econômica, levando-se em consideração os vários estilos de governos, as legislações, bem como os diferentes grupos humanos.

Para ilustrar este último aspecto, pode-se citar Lima e Pozzobon (2005, p. 47) que destacam nove categorias socioambientais de produtores rurais na Amazônia: povos indígenas de comércio esporádico, povos indígenas de comércio recorrente, povos indígenas dependentes da produção mercantil, pequenos produtores “tradicionais”, latifúndios “tradicionais”, latifúndios recentes, migrantes/fronteira, grandes projetos e exploradores itinerantes. Isso sem contar nas populações urbanas, que representam mais de 2/3 da população geral da região.

Ainda dentro da idéia de homogeneidade, um enfoque comum nos países do hemisfério norte é de que o Brasil é sinônimo de Amazônia ou que somente o Brasil é responsável pela destruição das florestas na Amazônia. De fato, não se pode deixar de considerar que grande parte da Amazônia está situada em território brasileiro (cerca de 68%), bem como ressaltar as enormes riquezas e aspectos geográficos existentes na Amazônia Legal brasileira. Entretanto, não se pode esquecer que a Amazônia envolve oito países, alguns deles com uma parte significativa de suas terras situada na Amazônia

---

<sup>18</sup> Em mesmo sentido, a análise de EGG (1996, p.21-23).

(muitas vezes, superior ao percentual do Brasil), assim como maior densidade demográfica em suas porções amazônicas do que o Brasil.<sup>19</sup>

Outra afirmação corrente sobre a Amazônia é a de que esta é um “vazio demográfico”, dando azo a que se esqueça da própria população que habita na região, assim como a concepções como as recorrentes nos países do norte de que a região é uma reserva natural da humanidade, ao mesmo tempo em que os países amazônicos justificam políticas de ocupação para “preencher” esse vazio.

Contudo, deve-se levar em consideração que a Amazônia é habitada há mais de 20 mil anos, além do fato de que hoje tem uma população em torno de 30 milhões de habitantes e que, em que pese a baixa densidade demográfica de seu interior, existe uma grande concentração de população nas grandes cidades da região.

Ainda sob esse aspecto, Zamudio (2005) assevera que ela deixou de ser um “vazio demográfico” para se configurar como um espaço ocupado e em constante construção e desconstrução, com um crescimento demográfico sustentável, cheio de conflitos pelo acesso e a apropriação de seu patrimônio natural e, com ele, o domínio territorial. Não é à toa que a Amazônia seja considerada uma floresta tropical cultural úmida, o que por si só já denota uma importante presença do elemento humano na sua ocupação.

Destarte, é comum a mitificação a partir da idéia de que a Amazônia é um “paraíso de riquezas”, que provê tudo o que é necessário para se viver. Simbólicas no sentido de ilustrar a força desse mito, podem ser consideradas as buscas do “eldorado” da Amazônia, tais como os desbravamentos, os ciclos da borracha, além dos grandes projetos que foram financiados para a região, que aconteceram, na sua maioria, com poucos resultados alentadores.

Esses grandes “eldorados” também funcionaram como justificativa para a chamada exportação de problemas de pobreza regionais para a Amazônia, por meio de promessas de enriquecimento para, por exemplo, as populações do sul e do nordeste brasileiro, bem como das populações empobrecidas dos Andes, que migraram para as regiões amazônicas em busca de uma vida melhor. Além disso, a busca por riquezas na

---

<sup>19</sup> O Peru possui 13% da Bacia Amazônica, mas 74% do seu território situa-se na Amazônia; Bolívia possui 11,2% da Bacia, sendo que esta representa 75% do seu território; Equador possui 1,67%, abarcando 51% do seu território; Colômbia tem a proporção de 5,52 e 36%; Venezuela 0,72 e 5,78% e a Guiana 0,08 e 2,73% (LA TORRE, 1994, p.16).



Amazônia gerou grandes impactos sociais e ambientais, ocasionados pela introdução da pecuária, pela agricultura monocultora, pelo crescimento urbano e pela aplicação de padrões tecnológicos inadequados à região, dentre outros.

Por outro lado, assim como existe um mito da riqueza, existe também o da pobreza, tese de origem preservacionista, que afirma que a Amazônia é carente de riquezas, não havendo possibilidade de seu desenvolvimento.

Entretanto, trata-se de uma visão equivocada. Em primeiro lugar, porque a Amazônia contém importantes recursos naturais não-renováveis como petróleo, gás, ouro, urânio e ferro, dentre outros. Em segundo, porque possui um alto potencial para produção de energias renováveis. Em terceiro, pelo alto potencial de recursos hidrobiológicos. E, por fim, por sua grande riqueza: a biodiversidade.

Assim, repelem-se as atitudes conservacionistas radicais e aflora-se a possibilidade da formulação de um desenvolvimento endógeno, conforme destaca Luis Carrera De La Torre (1994, p. 20): “o mito da pobreza revela, uma vez mais, que não se têm gerado estratégias de desenvolvimento a partir de uma visão amazônica, mas sim tem predominado o enfoque de fora, fundado em meias verdades.”<sup>20</sup>

Pode-se enquadrar nessa perspectiva a idéia da Amazônia como região atrasada, tida como produto da modernização em padrões eurocêntricos, direcionando-se sempre para novas e sucessivas modernizações, conforme explicita Porto-Gonçalves (2005, p. 67):

A modernidade busca permanentemente o (des)envolvimento, isto é, procura quebrar o envolvimento, a coesão interna de povos e regiões, submetendo-os à sua lógica de produzir-produzir com uma distribuição desigual da riqueza. Dissocia o lugar de produção do lugar de consumo, ao dissociar, também, quem produz a riqueza de quem dela se apropria. Com essa lógica de transformação permanente, desigual no tempo e no espaço, os diferentes povos e suas regiões estão sempre sendo atualizados no seu “atraso”, precisando ser novamente (des)envolvidos.

Outro mito renitente sobre a Amazônia afirma-se pela condição da região como “pulmão do mundo”, ou seja, responsável por grande parte do oxigênio gerado no mundo. Trata-se de mais um argumento apocalíptico com fins radicalmente conservacionistas. Tal leitura é falha, pois desconsidera a importância dos mares para a

---

<sup>20</sup> “El mito de la pobreza revela, una vez más, que no se han generado estrategias de desarrollo desde una visión amazónica, sino que ha predominado el enfoque foráneo fundado en verdades a medias”.

produção de oxigênio. Por isso, tal mito, mesmo que vez por outra seja citado, encontra-se superado. Obviamente que não se pode deixar de destacar a importância da floresta amazônica na fixação de carbono, no equilíbrio climático e no balanço hídrico do planeta.

Por seu turno, a visão mitológica sobre a Amazônia apresenta-se ainda com a face de que “o indígena representa um freio ao desenvolvimento” ou de que os modelos indígenas estão fora do desenvolvimento. Mesmo que grande parte dos países amazônicos tenha reconhecido direitos aos indígenas, ao longo dos vários séculos a tônica sempre foi a de que os povos indígenas deveriam adotar a cultura e a religião ocidentais, para ter direito à cidadania, em uma posição de negação da cultura do outro e das suas formas de se reproduzir. Nasce daí a noção de que, se essa cultura não é a moderna ela é um empecilho ou está fora do padrão de desenvolvimento.

Por outro lado, a partir de visões de cunho antropológico, conseguiu-se incorporar muito dos modelos e conhecimentos indígenas à noção de desenvolvimento. Contudo, visões essencialmente românticas, especialmente no hemisfério norte, têm exagerado em afirmar que os modelos indígenas são os únicos válidos para o desenvolvimento amazônico, uma vez que são menos predatórios, constituindo em um outro mito<sup>21</sup>. Ademais, a prática intercultural tem contribuído inclusive para que as comunidades indígenas assumam práticas predatórias, perdendo, em grande parte, os seus modelos de racionalidade no uso dos recursos naturais.

A visão sobre a Amazônia, vista pelos “olhos de fora” também destaca a imagem da região como “a solução para os problemas da periferia”. Isso ficou mais evidente depois de 1945 com as políticas dos países amazônicos no sentido da expansão das fronteiras agrícolas e as chamadas “fronteiras vivas”, sobretudo por meio de suas políticas de caráter essencialmente geopolítico. Daí surgiram os processos de colonização na Amazônia com populações advindas de áreas pobres dos respectivos países, políticas essas que, ao longo de 50 anos de colonização trouxeram impactos negativos à região.

Por fim, a questão da internacionalização da Amazônia constitui mais um dos mitos propalados. Nos anos sessenta, com a Guerra Fria, consideravam-na como eventual refúgio em caso de guerra nuclear. La Torre sustenta que a idéia de

---

<sup>21</sup> Esse argumento pode ser refutado, pois, ao contrário do que se possa pensar, não é possível supor um comportamento ecológico homogêneo no seio do mesmo “tipo” social (“camponeses”, “índios”, “latifundiários”), concluindo-se que dentro de um mesmo grupo social existam pessoas que realizam atividades mais ou menos impactantes (LIMA; POZZOBON, 2005, p. 51).

internacionalização da Amazônia jamais foi cogitada por nenhuma nação e que é em si mesma absurda, porque a Amazônia, mesmo com sua grande importância, não é a única região que tem importância ecológica mundial.

Mesmo levando-se em consideração a força de tal argumento e do ufanismo exacerbado e romântico de certas análises sobre a questão, não se pode olvidar de declarações como a do então presidente francês François Mitterrand<sup>22</sup>, o que por si só já refuta a idéia de que isso não foi cogitado e também não descarta a importância estratégica da região, inclusive quanto aos diversos interesses internacionais que estão em jogo, reforçando, inclusive a análise do Tratado de Cooperação Amazônica como um instrumento fundamental de afirmação de soberania dos países amazônicos sobre a região.

Ainda sobre esse debate, levanta-se justamente as suspeitas acerca da atuação recorrente de Ong's, cientistas e missionários religiosos estrangeiros na Amazônia e a relação entre suas atividades e os interesses dos Estados de origem, sobretudo no que diz respeito ao acesso a conhecimentos tradicionais sobre a biodiversidade<sup>23</sup>. Além disso, o grande potencial hídrico da Amazônia e a consideração de que este é um recurso cada vez mais escasso, reforçam ainda mais a constatação de que a idéia de internacionalização não pode ser tratada, de maneira tão segura, como um mito.

Quanto aos diversos mitos sobre a Amazônia, Dourojeanni (1998, p.189) considera que longo das décadas, vários deles foram derrubados como pulmão do mundo, vazio geográfico, região virgem, homogeneidade e de terras inférteis, porém, outros ainda persistem como: a Amazônia pode e deve ser a solução dos problemas sociais de regiões periféricas, assim como as idéias de internacionalização da região.

O certo é que o debate sobre os mitos amazônicos permite com que se compreenda a origem dos modelos fracassados de desenvolvimento para a Amazônia, ao mesmo tempo em que induz a que se repense esses modelos, visando a se encontrar um

---

<sup>22</sup> O Presidente Mitterrand – “em se tratando de questões de meio ambiente, o conceito de soberania dos povos deve ser revisto”. Em conferência realizada em Haia, em março de 1989, com a presença de Chefes de Estado e de Governo, circulou um documento favorável à criação de uma entidade supranacional, bem como de sanções, inclusive econômicas, contra países que apresentassem *má conduta* em matéria de proteção ambiental (SILVA, 2002, p. 53). Nesse sentido, o presidente francês chegou a admitir a hipótese de que a Amazônia se constituía em um patrimônio comum da humanidade pela sua importância para a ecologia do planeta (PORTO-GONÇALVES, 2005, p. 74).

<sup>23</sup> Casos de biopirataria na região ilustram tal afirmativa, como o caso do recente patenteamento do cupuaçu pelos japoneses.

“olhar da região” e não “sobre a região”. Nesse turno, a discussão sobre um modelo alternativo de desenvolvimento para a Amazônia se impõe de forma muito atual.

### **2.2.2. Sustentabilidade Amazônica**

A questão da sustentabilidade pode ser considerada como de grande centralidade nas discussões sobre a Amazônia e seus mecanismos de integração, como é o caso do Tratado de Cooperação Amazônica. Conforme estudado no primeiro capítulo, a Amazônia, ao longo de sua história, quase sempre permeou debates nacionais e internacionais. Contudo, esses debates e as formas de se pensar o desenvolvimento da região surgiam sob a forma de visões mitológicas, em grande parte, equivocadas.

Importante pois, após apresentar a temática sobre a sustentabilidade e sobre os mitos amazônicos, formular uma discussão a respeito de algumas questões principais acerca da sustentabilidade na região. A primeira delas, diz respeito ao papel estratégico que tem a Amazônia no cenário regional e mundial; a segunda, concerne às várias experiências fracassadas engendradas pelos “de fora” para a região; a terceira, trata da inserção do modelo de globalização neoliberal na Amazônia; e, a quarta, insere no debate a aplicação do conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento da Amazônia, incluindo-se aí estratégias internacionais da região, em um processo de transição rumo ao desenvolvimento sustentável.

Quanto à importância estratégica da região, muito lúcida é a ponderação de Bertha Becker (2005, p. 72), que afirma:

No centro das questões ambientais internacionais, a Amazônia se “constitui em um desafio para o presente, não mais para o futuro. Qual é esse desafio atual? A Amazônia, o Brasil e os demais países latino-americanos são as mais antigas periferias do sistema mundial capitalista. Seu povoamento e desenvolvimento foram fundados de acordo com o paradigma de relação sociedade-natureza, que Kenneth Boulding denomina de economia de fronteira, significando com isso que o crescimento econômico é visto como linear e infinito, e baseado na contínua incorporação da terra e de recursos naturais, que são também percebidos como infinitos”.

Nesse mesmo diapasão, Freitas (2004, p. 48) assevera a grande diversidade e atualidade do tema “Amazônia”, uma vez que considera que questões que

estão interrelacionadas, como saúde humana e meio ambiente, esgotamento dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável, manejo ambiental e processos econômicos, multilateralismo e multiculturalismo, políticas públicas e agenda ambiental mundial são questões presentes na Amazônia.

Dessa forma, não seria por demais pretensioso afirmar que a Amazônia constitui-se em um dos pontos focais do debate mundial e regional e isso se deve, em grande parte, a várias razões: a região abrange oito países sul-americanos; possui uma das maiores biodiversidades do mundo; é dotada de grande potencial econômico; por sua diversidade cultural; por seu potencial hídrico; por sua importância no equilíbrio climático do planeta; e, enfim, pelo seu valor simbólico.

O fato de a região abranger oito países sul-americanos é de grande significado e atribui maior força política ao “coletivo amazônico”, uma vez que, ao mesmo tempo em que funciona como um apaziguador dos interesses internacionais sobre a região, contribui ainda para uma maior integração regional entre grande parte dos países sul-americanos (excetuam-se apenas Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile).

Desse modo, esse caráter regional da Amazônia permitiu com que os oito países, juntos, afirmassem a soberania sobre a região, uma vez que isso se esteve em jogo e foi muito patente a partir da década de 70, com a grande pressão exercida pelos países centrais em relação às questões ambientais na região, soando aos países amazônicos como uma forma de ingerência externa em assuntos que diziam respeito às suas respectivas soberanias.

Além disso, o fato de abranger oito países permite com que sejam engendradas políticas cooperativas na região baseadas no fato de que o ecossistema amazônico não obedece a fronteiras, mudando-se amplamente o foco de um desenvolvimento limitado a questões locais.

Ainda sobre essa relação, Gudynas (2005, p.3) critica tanto as perspectivas internacionalistas como as nacionalistas, pois considera que o debate internacional na região está permeado de fortes contradições e tensões, uma vez que, por um lado percebe-se a pressão internacional para extrair os recursos naturais, com o apoio local e muito pouca eficiência dos mecanismos internacionais de proteção, e por outro, existe a evocação da soberania por parte dos países amazônicos, o que em muitos casos é uma soberania para continuar destruindo as florestas.

Outro grande fator estratégico diz respeito ao fato de que a Amazônia possui uma das maiores biodiversidades do mundo, ressaltando-se a importância da proteção do ecossistema completo e não somente de espécies isoladamente. Suas riquezas naturais, mesmo ainda não completamente identificadas, compreendem as inúmeras variedades de flora e fauna da maior floresta tropical em zona úmida do planeta.

Essa diversidade se traduz ainda na sua sociodiversidade, representada pelas centenas de nações indígenas, povos ribeirinhos e imigrantes, o que fortalece uma cultura regional com muitos conhecimentos passados de geração em geração, formando uma identidade entre a cultura e o meio ambiente.

Além disso, não se pode esquecer do grande potencial econômico que têm ecossistemas amazônicos abrangendo importantes recursos como: o potencial hídrico; as reservas de hidrocarbonetos; o material genético; a diversidade da flora e da fauna; os recursos minerais do subsolo, dentre outros. Debates quanto à utilização do gás natural e do petróleo têm sido renitentes na região, sendo que alguns países como o Equador, a Venezuela, a Colômbia e o Brasil já são exploradores de fontes energéticas a base de hidrocarbonetos.

Destaca-se ainda o grande potencial hídrico da região, o que se deve à Bacia Hidrográfica do rio Amazonas (o mais extenso rio do mundo, com 6.671 km), que banha grandes áreas terrestres que possui uma área aproximada de 1,0 milhão a 1,3 milhão de km<sup>2</sup>. Essa bacia hidrográfica é composta por mais de mil rios e o principal deles deságua no Oceano Atlântico entre 200mil e 220mil m<sup>3</sup> de água por segundo, o que representa 15,47 % de toda a água doce que entra diariamente nos oceanos.

Aragon (2002) põe em destaque estratégico a água potável como o recurso natural mais importante do século XXI, suscitando uma questão geopolítica, em face de que, segundo ele, especula-se, inclusive, a formação de uma Organização de Países Exportadores de Água.

Além do potencial hídrico destaca-se a grande capacidade da Amazônia de manutenção da estabilidade da atmosfera terrestre e isso ficou ainda mais claro com o relatório do IPCC<sup>24</sup> sobre mudanças climáticas, o qual alerta inclusive quanto à

---

<sup>24</sup> A sigla IPCC significa *Intergovernmental Panel on Climate Change* ou Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, foi estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente para fornecer informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes para o entendimento das mudanças climáticas. Pelo relatório do IPCC de fevereiro de 2007 se for mantida a tendência atual, o desmatamento terá

possibilidade de extinção da Amazônia caso medidas não sejam tomadas no sentido de apaziguar os efeitos do aquecimento global.

Esse debate é de grande centralidade, uma vez que a Amazônia tem grande capacidade de absorção de CO<sub>2</sub> da atmosfera, sendo este um dos gases responsáveis pelo efeito estufa. Calcula-se que os ecossistemas amazônicos absorvem anualmente cerca de 250 a 500 milhões de toneladas (aproximadamente 8 a 16 toneladas em cada segundo) de CO<sub>2</sub> para efeito fotossintético. Da mesma forma, as queimadas na Amazônia representam uma parcela significativa das emissões de gás carbônico na atmosfera (FREITAS, 2004, p. 9).

Por fim, justifica-se a importância estratégica da Amazônia pelo seu valor simbólico, que consiste sobretudo na possibilidade de extinção da Terra e da espécie humana, em função da acelerada depreciação ecológica do planeta (FREITAS, 2004,p.2), constituindo-se em uma grande preocupação em nível internacional a extinção da Amazônia.

Além do debate estratégico, o segundo ponto a ser tratado acerca da sustentabilidade amazônica diz respeito às várias tentativas equivocadas, fundamentadas pelo paradigma moderno, bem como pelos mitos já visitados anteriormente neste trabalho. Em grande parte, tais iniciativas contaram com o apoio oficial e desconsideraram quase que completamente as populações amazônicas.

É de bom grado ressaltar que de um modo geral, as mais impactantes iniciativas voltadas ao “desenvolvimento” amazônico foram realizadas no Brasil. Contudo, via de regra, as experiências dos demais países seguem os mesmos fundamentos das experiências brasileiras, conforme aponta Becker (1996, p. 196-197) que enumera elementos comuns aos países amazônicos: uma lógica comum acompanhada de estratégias semelhantes no tocante ao processo de desenvolvimento regional; práticas governamentais inadequadas, resumidas em projetos de colonização e redes viárias precárias, instaladas com desconhecimento das condições locais, provocando conflitos ambientais, de terra e sociais; o fortalecimento das elites regionais e; um problema de soberania decorrente de conflitos externos e internos, inerentes ao modelo de ocupação adotado e que acentuam sua posição dicotômica central/periférica.

Analisando tais experiências, Viana (2001, p. 267-268) destaca três linhas de intervenção: projetos públicos e privados de colonização; grandes projetos agropecuários, incentivados, como os demais, com dinheiro público; inserção no mercado internacional por meio de megaprojetos de extração mineral, aliando capital estatal, nacional e estrangeiro.

Serra e Fernandez (2004, p.111) fazem uma reconstituição das diversas iniciativas que aconteceram no Brasil, principalmente durante o regime militar, período em que se institui um projeto de modernização para a Amazônia, baseado na doutrina de segurança nacional, tendo o Estado como o seu principal indutor.

Consideram que a partir dos anos 70, a região ganha maior importância, principalmente do ponto de vista de sua ocupação, com as diversas doutrinas geopolíticas e com o “milagre econômico brasileiro” e com a implementação de programas como o PIN<sup>25</sup>, PROTERRA<sup>26</sup> e o II PDA<sup>27</sup> e além da implantação de projetos de colonização.

Destaca-se ainda uma notável “corrida exportadora”, com a crise do petróleo de 1973, criando-se uma grande pressão sobre os recursos naturais amazônicos. Outras iniciativas podem ainda, ser citadas, como o POLAMAZÔNIA<sup>28</sup>, o Projeto Grande Carajás, o POLONOROESTE<sup>29</sup>, o Projeto Jari<sup>30</sup>, a construção da rodovia Belém-Brasília, da Usina Hidrelétrica do Tucuruí, da Rodovia Transamazônica, a Zona Franca de Manaus, Calha Norte, dentre outros.

Tais projetos têm como característica principal a prioridade dada por parte dos governos a grandes companhias agroindustriais, à produção agropecuária e aos projetos de colonização privada, associados aos investimentos em infra-estrutura e em

---

<sup>25</sup> Programa de Integração Nacional – programa criado em 1970 com objetivo de dar operacionalidade aos incentivos fiscais, reorientando-os para a agropecuária e a agroindústria, com vista à ocupação econômica e demográfica da Amazônia.

<sup>26</sup> Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste, criado em 1971, tinha como objetivo criar condições de acesso à terra para trabalhadores rurais e pequenos minifundiários no Norte e Nordeste brasileiro.

<sup>27</sup> Plano de Desenvolvimento da Amazônia executado de 1975 a 1979, que traçou metas, estratégias e objetivos compatíveis com a política desenvolvimentista dos governos militares.

<sup>28</sup> Programa de Pólos Agrominerais e Agropecuários da Amazônia – criado em 1974, consistia na conformação de quinze pólos de desenvolvimento em áreas selecionadas, visando o aproveitamento das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais da Amazônia.

<sup>29</sup> Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil - tinha como objetivo a absorção de um contingente populacional por meio da expansão da infra-estrutura e do aumento da produtividade agrícola, da renda no campo, e do bem-estar social. Foi implantado, principalmente, ao longo da rodovia Cuiabá-Porto Velho.

<sup>30</sup> V. Capítulo 1.



extração e beneficiamento de minerais, não atingindo os fins objetivados, e causando sérios impactos para a região.

Ab'Saber (2005, p. 23) critica as políticas públicas para região aduzindo que a sua maior falha foi atender aos mais variados interesses de especuladores de fora e de dentro do país com o argumento da busca de um desenvolvimento que se sabe absolutamente incompleto e anti-social. Esse conteúdo anti-social está patente nos diversos impactos negativos que ocorreram nas diversas órbitas, seja cultural, como principalmente social e ambiental.

Quanto aos impactos culturais, deveram-se, sobretudo, ao desrespeito e à desconsideração dos modos de vida, dos costumes e valores dos povos da região e conforme assevera Viana (2001, p.277), só não foram maiores em razão da resistência cultural dos amazônidas.

Na seara social, os projetos amazônicos atraíram significativos fluxos migratórios, gerando problemas nas áreas de saúde e educação e na infra-estrutura urbana das cidades, bem como um aprofundamento das desigualdades sociais, principalmente no setor agrícola onde se privilegiou o grande latifúndio, gerando conflitos agrários, violência rural e a insegurança alimentar (SERRA; FERNANDEZ, 2004, p.116)

Os impactos sociais não ficam por aí: mais de 60% da população está abaixo da linha de pobreza e a taxa de analfabetismo alcança 24%, só perdendo para o Nordeste. Assim, mesmo considerando-se que muitos projetos tenham gerado crescimento econômico, isso não representou aumento na qualidade de vida da população.

Por sua vez, como admitem Serra e Fernandez (2004, p.117), os impactos ambientais de tais políticas são perceptíveis, uma vez que antes de 1964 a Amazônia permaneceu praticamente intocada, acentuando-se a degradação com os governos militares em razão da abertura de rodovias, da colonização oficial e “espontânea”; da criação de gado, da exploração de madeira e dos projetos de infra-estrutura associados.

Para se ter uma idéia, segundo Viana (2001, p. 277), os impactos ambientais mensuráveis giram em torno de 33 milhões de hectares de área desmatada de 1960 a 1991, causando a perda irreversível de biodiversidade, estabelecendo uma inércia destrutiva de difícil reversão e contabilizando um passivo ambiental que não poderá ser saldado.

Um dos fatores importantes para a configuração de tais impactos também diz respeito às mudanças nas relações produtivas, ancoradas no padrão de uso e exploração dos recursos naturais, com o extrativismo vegetal de baixo impacto cedendo lugar ao extrativismo vegetal e mineral de alto impacto ambiental.

De um modo geral, os grandes projetos têm trazido graves consequências à Amazônia e se apresentado a partir de uma lógica moderna, sendo que muito pouco se tem aperfeiçoado em termos de tecnologias que possam proporcionar um novo padrão de cidadania às populações amazônicas. As atividades econômicas ficam relegadas a círculos fechados, gerando grande concentração de riquezas dificultando, sobremaneira, a solidificação de um grau de desenvolvimento sustentável para os povos amazônicos.

Marcílio de Freitas (2004, p. 55) destaca que são características típicas desses grandes projetos internacionais e brasileiros a prevalência da lucratividade em grande escala; dos acordos políticos, regionais e nacionais; dos interesses de um segmento empresarial incrustado nas benesses governamentais; da falta de transparência política, da ineficácia dos órgãos fiscalizadores e da falta de compromisso público de tais agentes.

O certo é que tais políticas mudaram radicalmente a Amazônia, em várias esferas - econômica, social, demográfica, cultural e ambiental, o que colocou na agenda política nacional e internacional o questionamento sobre a sobrevivência do grande bioma Amazônia (VIANA, 2001, p.277).

Como consequência disso, pode-se citar vários questionamentos internacionais, os quais são elencados por Serra e Fernandes (2004, p.117-118) em relação às políticas de desenvolvimento para a Amazônia:

- a) a constatação dos impactos negativos em termos sociais e ambientais do programa POLONOROESTE, que levaram à interrupção dos empréstimos concedidos, em 1985, pelo Banco Mundial;
- b) o assassinato do líder do movimento dos seringueiros, Chico Mendes, em dezembro de 1988, fato que transformou um conflito local totalmente ignorado em um acontecimento internacional;
- c) os protestos das populações indígenas contra a construção de duas represas no rio Xingu, mostrando claramente o crescente descontentamento com o processo de tomada de decisão unilateral nos programas de desenvolvimento;
- d) os vários confrontos entre as ONG's e o governo federal sobre as políticas governamentais para a região amazônica;

e) uma série de manifestações na sede do Banco Mundial em Washington.

Por outro lado, em que pesem as críticas internacionais, os países centrais também tiveram uma grande parcela de contribuição para o desenvolvimento de tais políticas, uma vez que o Banco Mundial participou como grande financiador de projetos de desenvolvimento nocivos ao meio ambiente e às populações amazônicas, jogando um papel negativo nesse cenário.

A influência da globalização neoliberal é a terceira questão a ser analisada quando se trata da sustentabilidade da região. Como outrora estudado, tal perspectiva de globalização apresenta-se como um forte componente de insustentabilidade, calcado no modelo de modernidade apresentado no início deste capítulo.

Obviamente que esta não é a primeira forma de inserção internacional sobre a Amazônia, como foi visto no primeiro capítulo deste trabalho, mas se trata de uma nova inserção da região no mercado mundial, por meio de um novo arranjo político e social de sustentação e reestruturação da base econômica regional, agora sob hegemonia dos setores internacionalizados voltados para o mercado externo.

Viana (2001, p. 278) caracteriza esse novo momento de inserção global da Amazônia:

[Esse processo] conjuga um novo ordenamento da ocupação territorial e novos padrões de transformação/capitalização dos recursos naturais, que combina a grande propriedade com a multiplicação das pequenas propriedades rurais; a empresa agrícola moderna, mecanizada e quimificada, com a pecuária extensiva e de baixa produtividade; a indústria moderna, integrada ao processo produtivo internacional, com a indústria atrasada e de baixa tecnologia; e tudo isso sob a égide do moderno, do tecnológico e do capital financeiro globalizado. Assim como a primeira inserção internacional da Amazônia foi dependente dos rios e a política de integração nacional foi dependente das rodovias, a política de globalização depende dos rios (agora hidrovias), das rodovias (agora asfaltadas) e das ferrovias (agora privatizadas), multiplicando o potencial de danos às diversidades cultural e ambiental.

No mesmo sentido, Zamudio (2005) dimensiona a globalização em duas direções, as quais estão em curso no atual processo amazônico: diretamente, a realização de investimentos em áreas estratégicas, como o caso da infra-estrutura, gerando impactos nas dinâmicas sociais e no meio ambiente e, indiretamente, engendrando reacomodações

sociais, econômicas, políticas e demográficas, impostas a partir da divisão internacional do trabalho. Obviamente que a tendência dessas dimensões é justamente facilitar o livre comércio e gerar uma grande dependência das sociedades periféricas em relação às grandes corporações econômicas, com o enfraquecimento do Estado Nacional e a busca novos nichos de mercado, tendo na Amazônia uma importante fonte de recursos naturais, inclusive para o desenvolvimento de tecnologias de ponta.

Aliadas a isso, existem grandes facilidades para o capital privado na Amazônia como os incentivos das políticas públicas, o que lhes permite acesso facilitado aos recursos naturais. Essas facilidades passam ainda pelos baixos salários e pela abundante mão-de-obra e, em alguns países, por legislações ambientais frágeis. Além disso, ainda persistem as atividades geradoras de grandes impactos sociais e ambientais como o petróleo e mineração, exploração madeireira, pecuária extensiva, cultivos ilícitos e monocultura.

Dentro dessa lógica, o processo de globalização neoliberal na Amazônia gera insustentabilidade e com a aplicação de tais políticas, mais uma vez as populações da Amazônia são as mais prejudicadas, sobretudo porque há um fortalecimento do mercado e um enfraquecimento do Estado e das suas já fragilizadas políticas públicas..

Sobre isso, importante é a formulação de Zamudio (2005):

A globalização intrinsecamente releva a desregulação nos mercados do sul e, havendo uma maior liberalização, minimiza ou elimina do todo a necessidade de gerir de forma sustentável os recursos nacionais, porque a liberalização do comércio introduz diversos fatores de insustentabilidade: os Estados perdem a capacidade de gerir seus recursos.

Essa relação de dominação também está presente no campo do conhecimento sobre a região. Freitas denomina de Amazônia Mundial a incorporação definitiva da Amazônia ao mercado globalizado a partir dos anos 80, com a implementação de um conjunto de grandes projetos com financiamento total ou parcial de origem internacional, muitas vezes com o apoio nacional, e que têm como pressuposto o desvendamento da arquitetura e da dinâmica de funcionamento dos ecossistemas amazônicos, em uma perspectiva mercadológica.

Trata-se pois, de uma inserção da Amazônia em um contexto científico marcado pela globalização em que:

As redes econômicas desencadeiam uma nova redivisão planetária do mercado de trabalho, em particular, da matriz científica, com a questão ambiental assumindo uma relevância mundial que transcende, e na maioria das vezes, se sobrepõe aos interesses e aos projetos nacionais em âmbito local, regional e nacional (FREITAS, 2004, p. 9).

Nesse contexto, tornam-se grandes as demandas mundiais relativas à biodiversidade e à sociodiversidade, e as atividades econômicas globais configuram-se impactantes para a região, tanto do ponto de vista econômico, como do socioambiental, alienando a própria matriz científica nacional e mantendo as populações amazônicas em sua secular penúria social.

Esse mesmo autor assevera, por fim, os fundamentos teóricos que articulam as Amazônia continentais com os processos mundiais, apresentam-se na forma de três eixos temáticos, não excludentes: a) Cultura e natureza na Amazônia; b) Amazônia: territórios e povos; e, c) Amazônia: Região-Nação-Mundo (FREITAS, 2004, p. 48-49).

O primeiro, constitui-se em um desdobramento do processo de ocidentalização planetária, e por isso contém todas as contradições do conflito entre as culturas européia e americana, e da expansão do capitalismo, considerando que essa região foi atravessada por todos os ciclos econômicos mundiais, desde o mercantilismo até ao processo de globalização .

O segundo, tem como fundamento a constante redefinição dos espaços e das fronteiras amazônicas, das formas de ocupação e dos interesses políticos na região, que resultaram em inúmeros confrontos civilizatórios em momentos históricos distintos de sua formação regional, nos quais os projetos das populações regionais foram subsumidos, na maioria das vezes, por meio de métodos autoritários e excludentes, por propostas alinhadas com os processos mundiais em curso à época.

E o terceiro, diz respeito à inserção mundial da Amazônia, mediada pela fragilidade e contradições das políticas nacionais para a região e pelas formas de ações sociais independentes do controle do Estado na mesma, a permeabilidade política do Estado ao mercado econômico, real e virtual, além da importância da região enquanto unidade estratégica para os diferentes projetos internacionais em curso, fortalecendo a sua relevância planetária.

Todo esse processo, mesmo que o sistema global preze pela integração e por uma visão sistêmica, tem gerado uma grande fragmentação, o que por sua vez, tem contribuído para a insustentabilidade do desenvolvimento nessa região.

Essa fragmentação contribui, segundo Gudynas (2005, p. 3), para um processo de grandes disparidades econômicas, uma vez que grande parte da produção amazônica gera riqueza em outras regiões. Destaca ainda, a grande fragilidade da presença estatal, ante a forte influência das forças econômicas globais, gerando verdadeiras “ilhas” que formam conexões primárias de cadeias produtivas globais, o que reforça essa fragmentação.

Esse aspecto também é reforçado por Caubet (2006, p.161), que apresenta outros fatores que contribuem para a debilidade do intercâmbio regional, como o grande espaço territorial, os problemas de transporte e comunicação, a fraca ocupação humana<sup>31</sup>, bem como as condições climáticas e sanitárias difíceis.

Por fim, o quarto grande ponto de discussão acerca da sustentabilidade amazônica é o relacionado à necessidade de construção de um modelo amazônico, levando-se em consideração os demais aspectos já abordados.

É importante asseverar que para que fosse possível acenar com essa possibilidade, foram necessárias muitas mudanças de concepção acerca dos diversos enfoques teóricos sobre o desenvolvimento amazônico. Dourojeanni (1998, p. 187) aponta para tais mudanças, citando como conceito inicial, o de conquista, ocupação e exploração, predominante até a década de 1950, passando pelo desenvolvimento racional (década de 1960), ecodesenvolvimento (décadas de 1970 e 1980) até o desenvolvimento sustentável, como conceito atual.

Contudo, é mister situar que até mesmo a aplicação do conceito de sustentabilidade na região amazônica não é um consenso, inclusive dentre as próprias populações amazônicas, prevalecendo, muitas vezes, a radicalização de posições conforme aduz Caubet (2006, p.185)

O confronto sobre o modelo “economia de fronteira” revelou a confusão das elites locais – muitas vezes deliberada – mas incorporou o tema ao cotidiano da sociedade brasileira, até para os poderosos locais. As versões correntes vão em direção a incompatibilizar desenvolvimento e preservação, tratados como conceitos estanques, mutuamente

---

<sup>31</sup> Como visto anteriormente, a idéia de “vazio demográfico” é mítica. Contudo, há de asseverar que a densidade demográfica amazônica é baixa.

impermeáveis e inarticuláveis. A postura é comum aos dois extremos, opondo as elites locais aos ambientalistas, em particular aos biocêntricos radicais.

[...] O ideário que orienta a cruzada antiambientalista é disseminado: acredita-se que a preservação dos recursos naturais foi imposta por pressão internacional, em prejuízo do desenvolvimento regional e, portanto, dos desfavorecidos. É ocasião ritual de enfáticas reafirmações regionalistas, banhadas em nacionalismos extremados, conformando uma apreensão comum às elites regionais.

Afora tais debates, e considerando o paradigma teórico da sustentabilidade como adequado para o atual estágio de desenvolvimento amazônico, pode-se afirmar que a construção de um modelo de sustentabilidade amazônica passa por algumas questões essenciais: primeiro, que quebre as visões míticas sobre a Amazônia; segundo, que esse modelo tenha como base uma nova racionalidade, que permita a transição da modernidade vigente rumo à sustentabilidade, para além do discurso do desenvolvimento sustentado; terceiro, que apresente uma estratégia de inserção internacional anti-globalização neoliberal e de fortalecimento regional; e, quarto, que leve em consideração a diversidade amazônica e seus aspectos microrregionais.

Conforme ficou patente no estudo dos chamados “mitos amazônicos”, estes foram fundamentais para a construção de um modelo insustentável para a região, com grandes impactos sociais e ambientais. Por isso, uma nova concepção de sustentabilidade deverá ter presente fatores outrora desconsiderados como: a heterogeneidade da região; a presença de uma população que habita a Amazônia e que não representa “um freio ao desenvolvimento”; deve considerar o seu potencial econômico, além de refutar idéias como a de “pulmão do mundo”, dentre outros mitos que somente funcionaram como empecilho à sustentabilidade amazônica.

Levando-se em consideração o caráter essencial de que a sustentabilidade amazônica seja calcada em uma nova racionalidade, é pertinente o ensinamento de Aziz Ab’Saber (2005, p. 18), que afirma que “não será a invasão do capitalismo selvagem na Amazônia que poderá resolver o destino de vinte milhões de amazônidas ali residentes”.

Assim, o modelo de sustentabilidade amazônica passa pela construção de uma racionalidade ambiental, calcada em várias racionalidades (substantiva, teórica, instrumental e cultural) e pela quebra do mimetismo vigente no discurso do

desenvolvimento sustentado presente na região. Nessa perspectiva, a sustentabilidade amazônica seria construída a partir do olhar “da região” e não “sobre a região”, considerando prioritariamente as questões sócio-ambientais-culturais com prioridade em relação às aquelas relacionadas ao desenvolvimento econômico, uma vez que aquelas questões estariam internalizadas neste.<sup>32</sup>

Dentro dessa perspectiva, algumas propostas podem ser enquadradas em uma perspectiva ambientalmente racional como o que sugere Ab’Saber (2005, p. 27), como uma alternativa de desenvolvimento que tenha base socioeconômica com o máximo de floresta em pé e de proteção possível para a biodiversidade regional, em um esquema que protegeria o corpo integrado do ecossistema florestal, desenvolvendo atividades agrárias e eventualmente silvestres na borda das matas, aproveitando o conjunto de fatores favoráveis e as atividades de manejo, sendo que, quanto a estas últimas, aponta a incapacidade de Ong’s estrangeiras para exercer atividades auto-sustentadas e muito menos as empresas madeireiras.

Em relação à terceira estratégia, importante é a formulação de Eduardo Gudynas, que considera que as propostas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia devem levar em consideração os contextos internacionais, requerendo um novo tipo de integração regional e justifica a sua posição:

a sustentabilidade já não pode ser analisada em um plano local ou nacional, e requer uma abordagem regional e internacional. O desenvolvimento sustentável já não é praticável para um país latino-americano de forma isolada. [...], um país de forma individual dificilmente poderá desconectar-se de maneira autônoma do mercado global sem ressentir sua economia”.<sup>33</sup> (GUDYNAS, 2003, p.182-183)

Para ele, a perspectiva do desenvolvimento sustentável apresenta as melhores opções para avançar no sentido de balancear o imperativo de proteger a biodiversidade, atendendo a qualidade de vida com a superação da pobreza e que uma proposta nesse sentido para a Amazônia requer enfrentar a sua fragmentação e criar novos vínculos.

---

<sup>32</sup> V. seções 2.1.2 e 2.1.3.

<sup>33</sup> “La sustentabilidad ya no puede ser analizada en un plano local o nacional, y requiere un abordaje regional e internacional. El desarrollo sostenible ya no es practicable para un país latinoamericano en forma aislada. En primer lugar, un país en forma individual dificilmente podrá desconectarse de manera autónoma del mercado global sin resentir su economía”.



Dentro dessa proposta, não se poderá criar um novo regionalismo baseado nas velhas estratégias de desenvolvimento. Nesse turno, é importante o rompimento com os modelos tradicionais., representados pelas atuais estratégias de desenvolvimento e suas forças globais, uma vez que o que está em jogo é a autonomia dos países amazônicos (GUDYNAS, 2005, p. 11-12).

Para Gudynas (2003, p. 184), esse novo regionalismo deve afastar-se dos modelos cepalinos de “regionalismo aberto”<sup>34</sup> os quais:

são funcionais à globalização, e não oferecem condições para a sustentabilidade. Com efeito, a idéia da CEPAL concebe o regionalismo como uma conciliação entre a integração e a liberalização comercial em direção ao resto do mundo. Essa liberalização comercial e a globalização econômica na realidade impedem a integração regional; geram-se relações de dependência e subordinação que apenas permitem acordos de liberalização comercial.<sup>35</sup>

Ao contrário da visão cepalina, Gudynas acena para a perspectiva de um regionalismo autônomo e do ponto de vista procedimental aponta três passos fundamentais para a construção da sustentabilidade amazônica nessa perspectiva. O primeiro passo seria frear os impactos negativos gerados pela globalização, que têm como ponto principal, em relação à Amazônia, a extração dos recursos naturais. Inserido nessa estratégia, o regionalismo autônomo teria como desafios a democratização da OMC e, frente aos Tratados de Livre Comércio (TLCs), impedir acordos que signifiquem o enfraquecimento da capacidade de regulação dos Estados, a liberalização irrestrita dos fluxos de capitais e a ausência de compromissos sociais, trabalhistas e ambientais.

O segundo passo é redirecionar os empreendimentos produtivos prioritariamente para as populações da própria Amazônia, no sentido de atender suas demandas por alimentação, moradia e energia por meio de duas medidas principais: complementaridade produtiva entre os países amazônicos e que esse novo relacionamento

<sup>34</sup> A perspectiva do Regionalismo Aberto foi apresentada por ocasião de documento da CEPAL, em 1994, sob a coordenação de Gert Rosenthal, dentro do contexto de globalização neoliberal. Assim, o regionalismo aberto tal qual entendido pela CEPAL pode ser visto como uma estratégia de se buscar uma maior eficiência econômica a partir da integração regional, tendo como objetivo melhorar a posição da região no novo contexto econômico internacional, caracterizado pelas intenções no sentido de se buscar um comércio mais livre no contexto de interdependência global.

<sup>35</sup> “Los viejos conceptos de “regionalismo abierto” de la CEPAL deben ser abandonados en tanto son funcionales a la globalización, y no ofrecen condiciones para la sustentabilidad. En efecto, la idea de CEPAL (por ejemplo, CEPAL, 1994), concibe el regionalismo como una conciliación entre la integración con la liberalización comercial hacia el resto del mundo. Esa liberalización comercial y la globalización económica en realidad impiden la integración regional; se generan relaciones de dependencia y subordinación que apenas permiten acuerdos de liberalización comercial.”

tenha como marco uma articulação ecológica. Essa cooperação contempla a divisão dos processos produtivos de acordo com as atitudes ecológicas, requerendo processos de coordenação regional, incluindo planos regionais produtivos, coordenação macroeconômica e políticas setoriais comuns.

Já o terceiro passo é o aprofundamento da integração regional dentro da Amazônia. Esse processo depende da integração política entre os países, incluindo nas agendas desses países amazônicos, aspectos comerciais, planificação comum do espaço territorial, livre circulação de pessoas ou posições acordadas perante os organismos internacionais.

Acrescenta, por fim, que diante de tal quadro, há urgência de um acordo regional ambiental na região amazônica, o qual deve estabelecer um conjunto de condições ambientais básicas em toda a região, um programa de conservação das áreas silvestres e manejo dos recursos naturais, sendo indispensável a incorporação do planejamento territorial regional (GUDYNAS, 2005, p.13).

Em relação às possibilidades de êxito de tal estratégia, o autor mostra-se otimista, justificando:

Os estudos preliminares demonstram que uma articulação ecológica e produtiva entre esses países é possível, e ainda que uma reconversão agropecuária em direção a uma produção orgânica e estabelecendo áreas para fins de preservação ambiental, permite atender à demanda atual e futura de alimentação de toda a população, com excedentes exportáveis. A experiência Sustentabilidad 2025<sup>36</sup> aponta a um modelo em desenvolvimento sustentável superforte rumo ao ano 2025, e descansa sobre um componente político substantivo<sup>37</sup> (GUDYNAS, 2003, p. 185).

---

<sup>36</sup> Iniciativa de organizações cidadãs, envolvendo Bolívia, Argentina, Chile, Paraguai e sul do Brasil, que se utiliza do conceito de regionalismo autônomo, como forma de articulação ecológica e produtiva entre esses países.

<sup>37</sup> Los estudios preliminares demuestran que una articulación ecológica y productiva entre esos países es posible, e incluso que una reconversión agropecuaria hacia la producción orgánica y retirando áreas para fines de preservación ambiental, permite atender la demanda actual y futura de alimentación de toda la población, con excedentes exportables. La experiencia Sustentabilidad 2025 apunta a un modelo en desarrollo sustentable superfuerte hacia el año 2025, y descansa sobre un componente político substantivo.

Há de se avaliar se a proposta de regionalismo autônomo de Gudynas como uma estratégia internacional de sustentabilidade amazônica guarda coerência com as demais propostas levantadas neste trabalho acerca da sustentabilidade amazônica. Nesse sentido, algumas considerações devem ser feitas.

A primeira, é que tal perspectiva apresenta-se, incontestavelmente, assim como a teoria da racionalidade ambiental, em uma perspectiva anti-globalização neoliberal e de superação dos velhos modelos de desenvolvimento, buscando afirmar um caminho produtivo endógeno autônomo para a região, que proporcione aos países um fortalecimento político, de modo que estes possam ter uma capacidade maior de implementação de suas políticas socioambientais sustentáveis para a região.

Por outro lado, Gudynas foca nos aspectos produtivos e comerciais, a partir da consideração realista de que os países amazônicos não têm capacidade de se autonomizarem sem que haja uma integração entre eles. Entende-se que o foco dado privilegia o fim maior que é o da preservação da Amazônia e o da melhoria das condições sociais da população da região. Portanto, os aspectos econômicos buscam o fim socioambiental, não sendo esta condicionalidade ou externalidade daqueles. Isso fica evidente quando se afirma que a complementaridade produtiva deve se dar com bases ecológicas.

À primeira vista, a proposta de democratização da OMC enquadra-se no que a teoria da racionalidade ambiental estabelece acerca do choque entre as racionalidades em um momento de transição rumo à sustentabilidade. Ao que parece, a conjuntura não tem sido muito favorável em relação a tal pleito, e mesmo as resistências por parte dos países do sul, como o G20, não têm saído da linha do livre comércio.

Aparentemente, a proposta do regionalismo autônomo apresenta muitos aspectos semelhantes à própria União Européia, sendo que, no caso da Amazônia, o grande referencial é a região e o processo de integração deverá se dar em bases ecológicas. Portanto, pode-se considerar tal estratégia importante e compatível com uma nova visão da sustentabilidade amazônica, figurando o Tratado de Cooperação Amazônica como um elemento essencial para a sua concretização.

A última questão a ser considerada em se tratando da construção de um modelo de sustentabilidade amazônica é a da sua diversidade, ou seja, da existência de várias “Amazônias”, bem como das diversas microrregiões que, mesmo não fazendo parte

das mesmas unidades políticas nacionais, guardam importantes semelhanças que contribuem para uma relevante interação e até mesmo para a construção de identidades.

Quando se trata da Amazônia, além das diversas versões mitológicas que pairam sobre a região, existe ainda uma grande dificuldade, inclusive no tocante à sua definição. Diante deste desafio, Dominguez (*apud* Aragon, 2002) aponta três fatores para definir a Amazônia: a bacia hidrográfica, o ecossistema e a lei.

Do primeiro ponto de vista, a Amazônia compreende a área dominada pela Bacia do Rio Amazonas e seus afluentes; já do ponto de vista do ecossistema, compreende a região definida pelo domínio da selva tropical úmida com altas temperaturas. Por seu turno, observando-se a lei, tem-se o exemplo da Amazônia Legal brasileira, algumas divisões administrativas e o próprio Tratado de Cooperação Amazônica.

Convém ao presente trabalho apresentar como referencial conceitual este último critério, uma vez que este estudo tem como objeto o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), tratando-se de uma perspectiva pan-amazônica, não adstrita a somente um país. Nesse diapasão, fundamental trazer a definição contida no art. 2º do TCA:

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma (MRE, 1978).

Aragon (2002) destaca que essa definição é importante, por exemplo, para a delimitação de parques transfronteiriços. Já Porto-Gonçalves (2005, p. 10) destaca essa diversidade da região, assinalando a existência de várias amazônias na Amazônia, muitas delas contraditórias entre si. Para ele, há que se optar por aquelas que tornem possível uma vida melhor, não só para seus habitantes, mas também para o planeta.

Sem dúvidas, a diversidade é uma das grandes características da Amazônia e isto se manifesta nos mais variados campos da vida na região. Isso se deve às suas próprias características: a grande superfície, os relevos, a hidrografia, os climas, a biodiversidade, os processos de ocupação e intervenção humana.

Para se ter uma idéia, a Amazônia possui uma superfície superior a 7 milhões de quilômetros quadrados, com cerca de 85% de sua área está ainda pouco ou nada

intervinda, apresentando relevos que variam desde as planícies dos rios aos maciços montanhosos das Guianas, do Brasil e dos Andes e rios de águas negras, brancas e cristalinas; lagos de diversas origens e características e as águas do Oceano Atlântico. A diversidade climática também é patente com variações desde as zonas tropicais até as temperadas, frias e frígidas, com enorme influência sobre solos, flora, fauna e atividades humanas.

O grande destaque em se tratando de Amazônia é a sua diversidade biológica de ecossistemas, espécies e germoplasma constituindo-se na mais complexa e rica do planeta, com cerca de 30% de todas as espécies de fauna e flora do mundo.

Destaca-se ainda a sua sociodiversidade, com uma população de cerca de 24 milhões de pessoas, que cresce a mais de 3% ao ano e é composta por um mosaico heterogêneo de povos indígenas e migrantes antigos e recentes de origem européia, asiática, africana e americana, com os mais diferentes tipos resultantes dos cruzamentos desses povos, população essa que vem ao longo das últimas décadas se concentrando cada vez mais em áreas urbanas e povoados, formando, muitas vezes, grandes cidades.

Aragon (2002) sublinha ainda a diversidade política e cultural. A primeira caracterizada pela variação tanto dos regimes políticos como das políticas de desenvolvimento para as respectivas Amazônia, e a última, pela presença de índios, mestiços, caboclos, brancos, habitantes de áreas urbanas e migrantes provindos de várias regiões.

Diante de tanta diversidade, grande centralidade tem a compreensão das subdivisões da região, assim como das suas microrregiões. Zamudio (2005) subdivide a Amazônia em quatro áreas: a Amazônia Norte-oriental, a Amazônia Sul-oriental, a Amazônia Central e a Amazônia Ocidental.

Fundamental, nesse sentido, a compreensão do geógrafo Aziz Ab'Saber (2005, p. 18), que aponta claramente para a necessidade de existência de políticas públicas específicas para cada uma das células espaciais da Amazônia e incentivo de modelos que deram certo, advogando que o zoneamento ecológico-econômico adquire papel estratégico para um desenvolvimento com o máximo de floresta em pé e diversidades integradas (AB'SABER, 2005, p. 22).

O autor considera importante o trato não só dessas microrregiões situadas no interior da Amazônia, como também nas áreas fronteiriças dos países amazônicos, como fica claro:

Cada uma das células espaciais amazônicas tem de ser conhecida em sua realidade física, ecológica, urbana e social para a percepção de seus problemas e as expectativas das suas comunidades residentes, sendo necessário fazer estudos metódicos e realistas sobre os pontos nodais como as regiões de Manaus, Belém, Paraná do Ramos, Santarém/ Alter do Chão, Jari e Trombetas, Macapá-Porto de Santana, Rio Branco-Xapur, Marabá-Carajás, Boa Vista-Caracaraí, Porto Velho, Projeto Recla, “Lavrado”, as terra florestadas de Roraima, e, finalmente, **de alguns setores das fronteiras (do Brasil) com Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia e Guiana Francesa**” (AB’SABER, 2005, p. 22-23 ).[grifo nosso].

Tal constatao, traz inclusive novas perspectivas para as relaoes internacionais, uma vez que, por sua diversidade, várias dessas regioes são transfronteiriças, apresentando temas comuns que precisam ser resolvidos por cooperao. No entanto, o modelo westfaliano, caracterizado pelo monopólio dos Estados como atores principais nas relaoes internacionais, não consegue dar as respostas necessárias a tais problemas, sendo necessário uma maior descentralizao da participao das subunidades nacionais e dos movimentos sociais, de modo que se possa ampliar o seu protagonismo. Essa preocupao também deve estar presente nos esquemas cooperativos internacionais, bem como nos Organismos Internacionais, qualificando a sua eficácia.

Assim, o debate acerca das sustentabilidade amazônica deve contemplar, impreterivelmente, estratégias que abarquem as microrregioes, sobretudo aquelas situadas em zonas fronteiriças, onde a cooperao faz-se essencial, como  o caso da região MAP.

### 2.3. O Desenvolvimento Sustentável no TCA

Feito o debate acerca da sustentabilidade amazônica,  conveniente que seja contextualizado o Tratado de Cooperao Amazônica em relaoa a esse debate.

Convém, então, que sejam analisados o texto original de assinatura do TCA, bem como suas resoluoes e documentos, com o fito de verificar a presença de um

discurso institucional acerca do tema sustentabilidade no Tratado, a fim de que se assegure que tal instrumento jurídico internacional representa um elemento importante para a cooperação voltada à promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Na análise, serão utilizados os referenciais teóricos anteriormente expostos.

### **2.3.1. Análise do Texto do Tratado**

Conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho, um dos traços fundamentais do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) é a promoção do desenvolvimento harmônico da região, inovando, no que diz respeito à conservação do meio ambiente, em que pese o fato de que o principal motivo de sua conformação tenha sido - como visto na análise da conjuntura pré-assinatura do Tratado – a afirmação da soberania dos países amazônicos sobre a região<sup>38</sup>, o que já fica evidente no próprio preâmbulo do Tratado, onde os países afirmaram a importância que têm suas respectivas regiões amazônicas, para cada uma das Partes, como parte integrante de seus territórios.

Afora esse ponto, que pode ser considerado central, é possível verificar no interior da formulação do Tratado uma clara preocupação com o desenvolvimento da região e a presença inequívoca de elementos que configuram a tendência de que esse desenvolvimento deveria ser diferenciado, inclusive dos modelos anteriormente implantados, levando-se consideração dimensões importantes da sustentabilidade, mesmo que o conceito de desenvolvimento sustentável somente fosse formulado em um momento posterior.

Assim, o Tratado, ao abordar de forma insistente e repetida a questão ecológica, adianta-se em uma década às preocupações posteriormente transformadas em pressões dos Estados altamente industrializados sobre os países amazônicos (PROCÓPIO, 1992, p. 233).

---

<sup>38</sup> Não que a soberania represente, necessariamente, um entrave à conservação do meio ambiente. O que se quer afirmar é que o tema conservação ambiental teve papel secundário na assinatura do TCA, ao mesmo tempo em que a cooperação, ultrapassando as fronteiras nacionais é fundamental para a resolução de tal problema, foi negligenciada ao longo da evolução do TCA, em grande parte pelo desinteresse dos países signatários.

Outro aspecto importante, diz respeito à consciência dos países de que o desenvolvimento amazônico deveria ultrapassar as fronteiras entre eles, uma vez que o meio ambiente, e nesse caso, o ecossistema amazônico, mesmo com toda a sua diversidade, não tem fronteiras, daí uma necessidade premente de se articular a cooperação regional visando a atingir os objetivos do pacto, o que fica evidente nas próprias considerações preambulares:

Animadas do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais (TCA, 1978);

Em tal passagem observa-se claramente a preocupação com os povos amazônicos e com a integração nacional, buscando-se trazer a Amazônia para o centro das políticas nacionais. Portanto, o Tratado observa não só o caráter da cooperação regional, como também da cooperação nacional, embora neste caso, destaque, sobremaneira, os aspectos econômicos.

Assim, o tratado apresenta-se como um instrumento de promoção do desenvolvimento socioeconômico com a preservação do meio ambiente, sendo que estas são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e a cooperação entre eles é importante para facilitar o cumprimento das responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos para a conservação ecológica da Amazônia. Nota-se aqui, uma clara posição que prioriza sobretudo a soberania dos Estados em relação aos seus recursos naturais, o que fica ainda mais reforçado no artigo IV<sup>39</sup>.

O Tratado estabelece ainda que o desenvolvimento deve ser harmônico e trazer benefícios equitativos e mutuamente proveitosos aos países signatários (artigo I), com uma forte perspectiva cooperativa no seu conteúdo, apresentando-se na forma de compartilhamento das experiências nacionais em matéria de promoção do desenvolvimento regional.

---

<sup>39</sup> Artigo IV - As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.



Desse modo, dentro de uma perspectiva socioeconômica, o Tratado prevê varias diretrizes cooperativas: na área de navegação fluvial (artigo III), incluindo ações racionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habitação das vias navegáveis (artigo VI); na coordenação dos serviços de saúde (artigo VIII); na colaboração nos ramos da pesquisa científica e tecnológica (artigo IX), inclusive com a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos (parágrafo segundo); no desenvolvimento do comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados (artigo XII); e na cooperação para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países (artigo XIII).

Destaca-se ainda, a criação de uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações, estabelecendo ou aperfeiçoando as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais (artigo X). Observa-se, neste caso, que mais uma vez ficam evidenciados que os aspectos relacionados à integração nacional apresentavam-se como mais prioritários do que propriamente os da integração regional, tendência aquela muito forte nas políticas dos governos nacionais amazônicos.

Sobre esse aspecto, pertinente é a preocupação de Procópio (1992, p. 241), quanto a esse processo de interiorização do desenvolvimento que veio acompanhado por queimadas, transformação de florestas em pastagens para gado ou campos de soja, cacau, coca, áreas de mineração ou café, considerando que o TCA foi omissos em relação a tais práticas, mesmo que tenha preconizado a preservação do meio ambiente.

Quanto às questões ecológicas, ainda no preâmbulo do Tratado ficam claras as preocupações que motivaram a sua assinatura. Primeiro, ao considerar que para que se logre o desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente, o que pressupõe a existência de limites ao crescimento. Contudo, ao que parece, o primeiro aspecto apresentou-se muito mais caro aos países amazônicos que o segundo, em um viés essencialmente desenvolvimentista. Sobre esse aspecto é providencial o comentário de Caubet (2006, p. 176):

(...) pode-se perguntar se é certo que “fazendo avançar a causa da conservação e igualando-a à do crescimento econômico – uma finalidade cuja mística é a das sociedades desenvolvidas – os oito países sul-americanos, partes no TCA, têm alçado o conceito de desenvolvimento a um nível mais elevado de responsabilidade internacional”.

Ainda dentro da perspectiva ecológica do TCA, o artigo I reforça a importância de que o desenvolvimento da região traga no seu contexto a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios e, por seu turno, o artigo V aponta para a necessidade do uso racional dos recursos hídricos da região.

Destaque ainda para o artigo VII, que assevera o importante papel da pesquisa científica para a preservação do meio ambiente:

Tendo em vista a necessidade de que em vista o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem:

- a) promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios;
- b) estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matérias de um relatório anual apresentado por cada país.

Já o artigo XI do TCA, destaca o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, estimulando a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para os referidos territórios. Destaca-se aqui o caráter de complementaridade, que está na base da perspectiva de um regionalismo autônomo com bases sustentáveis.

Podem-se encontrar ainda, nos artigos do TCA, aspectos tendentes à preservação da cultura amazônica como os estabelecidos no artigo XIII, que determina que a realização de atividades turísticas deve ser incentivada nos países amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e no artigo XIV, que

determina que deve haver a cooperação no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.

De grande valor político e simbólico o posicionamento do Tratado em relação à cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhe são comuns, visando avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina.

Tal posição denota ainda uma postura de priorização em termos de aproximação com os países latino-americanos, uma tendência da política externa desenvolvimentista. Desse modo, o Tratado prevê ainda o esforço comum por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto do Tratado (artigo XV), contribuindo para um aprofundamento da cooperação internacional.

Para além de se constituir em uma carta de princípios, o TCA chama para a ação, no sentido de que sejam atingidos os seus fins. Nesses termos, o Tratado estabelece a necessidade de criação de mecanismos para a realização de esforços e ações conjuntas (artigo I), com a troca de informações e a formulação de acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do Tratado (parágrafo único), além de estudos destinados à concretização de projetos de interesse comum (artigo XVI), assim como a possibilidade de celebração de acordos bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos (artigo XVIII).

De fato, pela forma como trata temas como a ecologia, o TCA pode ser considerado um instrumento avançado para o seu tempo, pugnando pela conservação ecológica da Amazônia. Contudo, o simples fato de ter ocorrido a sua assinatura, sem que medidas estruturantes fossem tomadas poderia comprometer a realização de seus objetivos.

Nessa linha, um alerta importante é feito por Procópio (1992, p. 235), que considera que o TCA reorientou as políticas externas dos países amazônicos, sem contudo, promover reformas estruturais, na crença de que diminuiria, por meio da cooperação regional, a vulnerabilidade da região amazônica às injustas regras do jogo do sistema internacional.

A análise dos artigos do TCA traz ao debate algumas considerações que devem ser destacadas em se tratando de uma leitura da presença ou não de elementos do desenvolvimento sustentável no seu conteúdo.

A primeira consideração diz respeito ao fato de que o TCA não traz expressamente o termo “sustentabilidade” ou “desenvolvimento sustentável” no seu texto original, uma vez que esse conceito não era uma formulação presente na época de sua assinatura. Entretanto, há de se asseverar que o Tratado de Cooperação Amazônica foi inovador ao introduzir, em nível regional, as considerações ecológicas como elementos importantes para o desenvolvimento da Amazônia. Porém, não se deve olvidar que elas aparecem em um momento em que os próprios países desenvolvidos, inclusive na Conferência de Estocolmo, pressionavam os países em desenvolvimento em relação às necessidades da preservação do ambiente.

É óbvio que o discurso destes países marcava-se eivado de hipocrisia, uma vez que além de muitos deles já terem causado sérios danos ambientais ao planeta, continuavam e continuam sendo grandes degradadores do meio ambiente global. Entretanto, isso não exime os países que querem promover o seu desenvolvimento de estarem atentos às questões ecológicas.

O segundo ponto importante a ser ponderado diz respeito ao fato de que o texto do TCA tem um conteúdo muito mais de afirmação da soberania dos países signatários sobre a Amazônia e um conteúdo de afirmação desenvolvimentista, do que propriamente a priorização da preservação do meio ambiente amazônico, figurando esta muito mais como um elemento limitador do desenvolvimento do que propriamente de sua essência. Isso fica evidente nas várias formulações sobre desenvolvimento sócio-econômico, turismo, dentre outras, onde as considerações ecológicas e culturais figuram em um segundo plano.

Outra consideração a ser feita remete-se ao fato de que o texto do TCA afirma em muitos momentos a necessidade de utilização racional dos recursos naturais. Essa afirmação traz consigo a questão sobre qual seria a racionalidade preponderante: se a racionalidade moderno-economicista ou se uma nova racionalidade ambiental. Ao compulsar os diversos artigos do TCA, percebe-se que mesmo as ponderações ecológicas, sociais e culturais estão, via de regra, subordinadas aos aspectos econômicos, mas que aquelas preocupações são sistematicamente apresentadas em vários artigos.

E, por fim, outro aspecto importante é aquele referente à fórmula de estruturação internacional do Tratado, com um modelo tradicional de participação interestatal, funcionando estes como os principais (senão os únicos) atores do processo de integração e desenvolvimento amazônicos, desconsiderando, mais uma vez, a importância fundamental da participação das próprias comunidades amazônicas na formulação do seu desenvolvimento, de modo que sejam levadas em consideração as suas peculiaridades culturais, microrregionais, suas questões sociais e ambientais.

Mesmo com tais ponderações, não se pode deixar de considerar contexto conjuntural da assinatura do TCA - o que já foi feito ao longo do trabalho - para se concluir que o TCA, por sua configuração de tratado-marco e por considerar as questões econômicas, sociais, culturais, políticas e sobretudo, ecológicas, abre espaço para a formulação, no seu interior, do conceito de sustentabilidade amazônica como uma diretriz básica de sua atuação. Isso ocorre, essencialmente, a partir da década de 90, quando o conceito se consolida. Não é por acaso que autores que estudaram o TCA, como Torrecuso (2004), o classifiquem como um regime internacional de desenvolvimento sustentável. Essa utilização do conceito ficará muito mais presente e clara nas várias resoluções e documentos formulados após a sua assinatura.

### **2.3.2. Análise das Resoluções do TCA**

De grande valor é a análise dos desdobramentos dos conceitos, princípios e objetivos inseridos no Tratado de Cooperação Amazônica de forma genérica, visando à compreensão da interpretação dos órgãos do pacto amazônico quanto aos diversos princípios inscritos na sua assinatura. Por isso, um estudo sobre as resoluções dos seus principais órgãos de deliberação - Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos e a Reunião dos Ministros de Relações Exteriores (RMRE), bem como de documentos da Secretaria *Pro-tempore* - pode ajudar, sobremaneira, a identificá-lo como um regime internacional de desenvolvimento sustentável.

Para esse fim, serão analisadas as duas primeiras Reuniões dos Presidentes dos Países do Tratado de Cooperação Amazônica, realizadas em Manaus (1989 e 1992), bem como sete Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores, realizadas em

Belém (1980), Santiago de Cali (1983), Quito (1989), Santa Cruz de la Sierra (1991), Lima (1995), Caracas (2000) e Santa Cruz de la Sierra (2002).

Nessa análise dos documentos, o aspecto mais importante diz respeito ao uso expresso dos termos “desenvolvimento sustentável”, “uso sustentável”, “sustentabilidade”, “futuras gerações” que denotam uma posição clara dos documentos do Tratado em relação ao tema. Dentro dessa tendência, já na I Reunião dos Presidentes se estabelece que a utilização racional dos recursos da região deve beneficiar tanto as gerações atuais como as futuras gerações.

Apontando para a necessidade de transformação de condutas, modelos de desenvolvimento e padrões de consumo não-sustentáveis (II Reunião dos Presidentes), os países reconhecem a crescente preocupação em relação à conservação do meio ambiente na Amazônia, conscientes de que o desenvolvimento da região deve ser sustentado de modo que o meio ambiente em geral, e em particular, os recursos naturais aproveitados de forma racional e sustentável, possam contribuir para elevar o nível de vida das populações atuais, respeitando o direito das gerações futuras a gozar desses bens, havendo a necessidade de cooperação para isso (III RMRE). Dessa forma, o desenvolvimento das potencialidades econômicas dos territórios amazônicos de cada um dos países e a preservação de seu meio ambiente são objetivos integrais que se favorecem e se reforçam de modo indivisível (I RMRE).

Os posicionamentos em relação às questões sociais amazônicas adquirem uma roupagem muito mais clara e inclusive ofensiva em relação ao tratamento dispensado pelos países desenvolvidos em relação às questões sociais do povo amazônico. Nesse diapasão, aponta-se para a importância da melhoria das condições sociais e econômicas que afligem os povos amazônicos (I Reunião dos Presidentes).

Nesse turno, atividades como o uso das florestas devem assegurar às comunidades que delas dependem diretamente, níveis dignos de bem-estar social com a proteção ambiental adequada (II Reunião dos Presidentes) e programas como a Agenda 21 devem incluir o acesso a serviços básicos, como saneamento, habitação, água potável, segurança, fornecimento de energia, transporte, tanto nas periferias urbanas como nos assentamentos rurais (II Reunião dos Presidentes).

Também devem ser combatidos problemas como os relacionados à infância, aos resíduos sólidos, ao desemprego, à violência, à ocupação desordenada do

território e à falta de saúde básica (II Reunião dos Presidentes). Nesta última área, os países signatários acordaram como áreas prioritárias: a atenção materno-infantil, a saúde ambiental, endemias, medicamentos básicos, insumos críticos e medicina tradicional, desenvolvimento e organização de serviços de saúde e desastres naturais, com ênfase em inundações e desastres ecológicos produzidos pela ação do homem (III RMRE).

As resoluções também assumem inclusive uma postura política crítica com relação às nações mais desenvolvidas, afirmando categoricamente que os padrões de produção, consumo e distribuição internacionais estão na raiz dos problemas ambientais dos países em desenvolvimento, especialmente a degradação do meio ambiente e a pobreza a que foram condenados, por isso não podem impor condicionantes aos países em desenvolvimento (II Reunião dos Presidentes). Condenam, por esse motivo, os países desenvolvidos que têm promovido a deterioração do meio ambiente mundial com seus modelos de industrialização e consumo, bem como pelo desperdício (I Reunião dos Presidentes).

Ainda nesse contexto, consideram o subdesenvolvimento como uma importante causa de destruição do meio ambiente, o que justifica uma expansão da cooperação internacional, por meio de recursos financeiros, maior acesso a tecnologias, ampliação dos fluxos comerciais e resolução dos problemas de dívida externa dos países (II Reunião dos Presidentes). Impelem ainda os países desenvolvidos a tomarem medidas em relação ao aquecimento global e a emissão de gases causadores do efeito estufa (II Reunião dos Presidentes).

As resoluções e as deliberações também avançam muito em relação ao texto original do TCA em se tratando dos aspectos culturais. Assim, na I Reunião dos Presidentes surge a primeira afirmação mais consistente sobre a importância das populações indígenas consideradas como elemento essencial da Amazônia, sendo merecedoras de atenção particular nos planejamentos sobre a região.

Seguindo tal diretriz, considera-se a necessidade do pleno respeito ao direito que assiste às populações indígenas dos territórios amazônicos, a manutenção e preservação desses grupos humanos, suas culturas e seu habitat ecológico (I Reunião dos Presidentes). Tais preceitos são reforçados na II Reunião dos Presidentes, quando são reafirmados os direitos das populações indígenas sobre suas terras de acordo com as legislações nacionais; o respeito às comunidades locais, visando à preservação de sua identidade cultural e o importante reconhecimento do valor dos conhecimentos tradicionais

e das suas práticas para a promoção do desenvolvimento sustentável. A V RMRE assevera o devido reconhecimento às populações indígenas com melhoramento das suas condições de vida .

Destaca-se ainda o devido valor que é dado à educação ambiental (II Reunião dos Presidentes), inclusive com a elaboração de um programa comum para promover a educação e consciência ambiental em nível escolar (Resolução MRE – TCA/9 - V RMRE). Cita-se ainda a necessidade de integração das universidades amazônicas (I RMRE).

Contudo, a maior ênfase é dada às questões relacionadas à proteção do meio ambiente. A I Reunião dos Presidentes assevera a preocupação com acidentes contaminantes. Já a II Reunião aponta para a conservação da floresta amazônica, com o direito soberano dos países sobre sua diversidade biológica e a necessidade de sua conservação e uso sustentável, com a implementação do zoneamento ecológico e econômico.

Esta Reunião considera ainda a biodiversidade e as políticas florestais como elementos estratégicos do desenvolvimento amazônico, não apenas levando-se em consideração os aspectos puramente ambientais, como também econômicos, culturais e sociais, sinalizando para a necessidade de que os modelos de uso sustentável da floresta devam ser apoiados pela comunidade internacional.

Destaque ainda para a importância da gestão idônea dos recursos hídricos como elemento fundamental para a conservação dos ecossistemas, a proteção da saúde e a promoção do bem-estar, assim como o desenvolvimento de tecnologias ambientais apropriadas, e a ampliação da capacidade dos países amazônicos de produção de suas próprias tecnologias.

Nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores, destacam-se ainda como importantes medidas de conservação do meio ambiente: a criação de parques nacionais e unidades de conservação (I RMRE); o desenvolvimento de sistemas produtivos sustentáveis, tanto de recursos madeireiros como não-madeireiros; o desenho de planos e estratégias para a conservação e melhoramento dos solos da região; o potencial da diversidade biológica para o desenvolvimento de novas atividades produtivas de uso sustentável dos bosques e das águas (V RMRE). Nesta última reunião, pontua-se ainda a importância dos recursos hidrobiológicos amazônicos por sua importância econômica e



social para a alimentação das populações urbanas e rurais da região, e que também podem gerar atividades novas em nível local, nacional e regional.

Outro aspecto muito presente nas resoluções do TCA trata-se do fortalecimento institucional, considerado como um requisito para promover o desenvolvimento sustentável, devendo se orientar com o objetivo de conjugar de forma crescente, as decisões de caráter econômico com as estratégias de proteção do meio ambiente. Nesse sentido é prioritário o fortalecimento das instituições nacionais, bem como das regionais (II Reunião dos Presidentes). Este é um aspecto que foi tratado em praticamente todas as reuniões, tanto de Presidentes quanto de chanceleres.

Seguindo a linha do texto original, porém com menor ênfase, o discurso economicista também encontra seu espaço nas resoluções. Um exemplo disso é o destaque dado na I Reunião dos Presidentes à necessidade de reativação do processo de crescimento econômico, como condição essencial para a proteção, conservação, aproveitamento e utilização racional do patrimônio natural, bem como a abordagem sempre presente das questões relacionadas à infra-estrutura (VI RMRE).

Porém, em algumas delas podem-se encontrar duras críticas à lógica do mercado na condução da política ambiental e social. Nessa linha, na I Reunião dos Presidentes apresentou-se uma expectativa por parte dos países amazônicos de realização da cooperação financeira e tecnológica, livre acesso ao conhecimento científico e tecnológico destinado à preservação ambiental, rechaçando-se as tentativas de se obter lucro comercial invocando legítimas preocupações ecológicas.

Seguindo nessa direção, a II Reunião dos Presidentes afirma que a superação da problemática ambiental requer um esforço consciente e decidido por parte dos Estados e dos indivíduos, que deverá transcender a simples lógica das forças do mercado, asseverando ainda que a ampliação do conceito de balanço de custo e benefícios, deve incluir a equidade social, maior eficiência tecnológica dos processos produtivos, conservação dos recursos naturais e o respeito pelos valores culturais das populações locais e pelos seus conhecimentos tradicionais.

Outros aspectos são abordados, como o do combate ao narcotráfico, este considerado como atividade de degradação ambiental e socioeconômica (V e VI RMRE).

Ao contrário do texto original do TCA, que praticamente desconsidera outros atores na cooperação amazônica, que não os Estados e os organismos internacionais,

nas resoluções é possível verificar a legitimação de outros atores, como na V RMRE que acentua o papel das empresas e das organizações não-governamentais no processo de desenvolvimento econômico sustentável da Amazônia.

Conforme assinalado no início desta seção, a introdução de terminologias relacionadas à sustentabilidade foi muito importante para reforçar o compromisso do TCA com um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia. Mas as referências não ficaram somente na inserção de termos. Um dos documentos da Secretaria *Pro-tempore* do TCA (*apud* La Torre, 1996, p. 206), apresenta uma definição de desenvolvimento sustentável:

Coincidimos com a concepção de desenvolvimento sustentável como aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras sem implicar, sob qualquer ótica, ingerência na soberania nacional dos Estados. A implementação do desenvolvimento sustentável envolve o aumento da cooperação interna e internacional e exige progressos na promoção da equidade nos planos internos e externos, incluída a assistência aos países menos desenvolvidos, em conformidade com suas políticas, prioridades e objetivos do desenvolvimento nacional. Depende também de uma situação econômica internacional favorável que resulte em rápida reversão da crise que afeta o mundo em desenvolvimento, mediante o incremento de fluxos financeiros e tecnológicos dirigidos a estes países e cristalizados em mecanismos mais justos e equitativos de comércio internacional. Finalmente, o desenvolvimento sustentável implica a incorporação das considerações ambientais no planejamento e nas políticas econômicas, demandando substanciais investimentos para a proteção do meio ambiente em escala global e local, sem configurar uma nova forma de condicionalidades ao financiamento do desenvolvimento.

Mesmo que a SPT tenha buscado conceituar o desenvolvimento sustentável, a preocupação quanto ao conteúdo do termo também ficou patente nas próprias reuniões, como na VI RMRE, quando se destacou claramente a necessidade de se dar conteúdo à expressão desenvolvimento sustentável, de forma que não se converta em um mero clichê. Isso fica ainda mais evidente quando se verifica uma necessidade clara como a expressa na Resolução MRE-TCA/6 – que visa impulsionar a adoção de um documento de caráter regional sobre critérios e indicadores de sustentabilidade da floresta amazônica.

O que se percebe a partir da análise desses documentos, que são os mais importantes do Tratado - posto que são decisões soberanas das principais autoridades internacionais dos países amazônicos - é que, ao contrário da tendência do texto inicial de

praticamente priorizar as questões relacionadas à soberania e ao desenvolvimento, as resoluções avançam muito em temas sociais, culturais, ambientais e políticos, questionando os modelos de desenvolvimento e inclusive a racionalidade moderna, posicionando-se de forma soberana na esfera internacional, como foi o caso da posição comum adotada na Eco-92.

Do exposto, pode-se confirmar a presença de um discurso que privilegia a sustentabilidade do desenvolvimento amazônico e que este, junto com as questões de fortalecimento institucional do TCA, foram os grandes temas que permearam o debate, sobretudo a partir de fins da década de 80 e no decorrer da década de 90, o que suscita um interesse muito grande na investigação acerca da efetividade de tal discurso, tanto em nível regional quanto nacional, assim como em microrregiões fronteiriças, como é o caso da região MAP.

### **CAPÍTULO III - EFETIVIDADE DO TCA E A SUSTENTABILIDADE DA REGIÃO MAP**

O presente capítulo tem como objetivo principal avaliar se no período compreendido no decênio 1992-2002, o Tratado de Cooperação Amazônica constituiu-se em um instrumento efetivo de promoção da sustentabilidade da Região MAP.

Para isso, primeiramente, será feita uma análise sobre a sua efetividade, considerando as suas fragilidades institucionais e o cenário de hegemonia neoliberal que marcou as políticas nacionais e teve ressonância sobre a Amazônia e suas microrregiões – caso da Região MAP.

Em um segundo momento, será avaliado todo esse processo à luz dos pressupostos da Teoria da Racionalidade Ambiental, avaliando-se categorias como a do “discurso do desenvolvimento sustentável”, confrontado-a com a realidade da cooperação regional, com ênfase na Região MAP.

Por fim, em face das constatações feitas, serão brevemente avaliadas as perspectivas do multilateralismo amazônico, em razão da criação da OTCA.

#### **3.1. Efetividade do TCA**

Como forma de aferir a efetividade ou não do TCA no período compreendido entre 1992 até 2002, serão avaliados três aspectos principais: a fragilidade institucional do TCA; a hegemonia das políticas neoliberais nas políticas nacionais e na integração regional e a realidade da Região MAP.

O primeiro, diz respeito ao fato de que, em que pese alguns avanços, o Tratado de Cooperação Amazônica apresentou ao longo de sua evolução uma grande fragilidade institucional, caracterizada, principalmente, pela instabilidade das Secretarias *Pro-Tempore*, pela dificuldade de financiamento da cooperação amazônica, pela inconsistência das Comissões Nacionais Permanentes, pela pouca efetividade na execução dos programas e projetos pan-amazônicos. O reconhecimento dessa fragilidade redundou inclusive na criação de uma Organização Internacional – a OTCA - dotada de uma Secretaria Permanente .

O segundo, diz respeito ao fato de que mesmo que o desenvolvimento sustentável esteja presente juridicamente no TCA, o desdobramento de suas resoluções e a busca de ações no âmbito do Tratado voltadas para a sustentabilidade foram contraditórias em relação às políticas neoliberais implementadas internamente pelos governos nacionais, e às políticas de integração regional dos países signatários, na construção do regionalismo aberto como modelo de integração regional, sobretudo sob a liderança do Brasil. Tais contradições geraram uma incoerência entre o discurso e a prática.

E por último, como consequência de tais fragilidades e contradições, será realizada uma análise da realidade da Região MAP no início dos anos 2000, situação esta caracterizada por grandes problemas socioambientais, pela ameaça das políticas neoliberais de integração sul-americana e que, diante da pouca efetividade de mecanismos de cooperação internacional, como o TCA, engendrou sua própria experiência: a Iniciativa MAP.

Desse modo, será possível aferir que o Tratado de Cooperação Amazônica constituiu-se, ao longo da década estudada, em um instrumento pouco efetivo, tanto na região amazônica, como na microrregião MAP, diante do seu principal propósito, qual seja, o de promover a sustentabilidade amazônica.

### **3.1.1. O TCA e suas Fragilidades Institucionais**

Conforme visto anteriormente, a década de 1990 marca um momento em que foram formulados e aprovados projetos e programas de cooperação regional do TCA, cuja implementação estava focada na realização dos objetivos do Tratado, levando-se em consideração, como paradigma central, o conceito de “desenvolvimento sustentável”.

A execução desses projetos seguia regras específicas estabelecidas pela Secretaria *Pro Tempore*, visando racionalizar a sua coordenação, execução e acompanhamento. Contudo, ao longo do tempo, foram-se apresentando fragilidades institucionais, que comprometeram, sobremaneira, a efetividade de tais projetos.

### A) Modelo de Implementação das Políticas de Cooperação

Convém, inicialmente, compreender, à luz dos preceitos da ecopolítica internacional, o conceito de “implementação”. Le Prestre (2000, p.82-84) conceitua “implementação” como as medidas tomadas pelos governos ou atores internacionais a fim de traduzir decisões – da legislação nacional ou de acordos internacionais – em um sistema de medidas jurídicas e políticas, que assegurem a conformidade de seu comportamento com as normas adotadas, com a criação de instituições apropriadas. Assevera ainda, que os agentes de intervenção devem ter a capacidade de implementar tais políticas visando atingir uma maior eficiência, traduzida na concordância dos impactos observados de uma política com seus objetivos iniciais.

Nesse turno, no âmbito do TCA, conforme visto no primeiro capítulo, foram conformados vários organismos destinados à consecução de seus objetivos, como o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), a Secretaria *Pro Tempore* (SPT), as Comissões Nacionais Permanentes (CNP) e as Comissões Especiais da Amazônia (CEA). Contudo, na década de 1980, tais mecanismos praticamente não foram utilizados ou instalados, o que é um ilustrativo da inércia de tal período.

Com o processo de revitalização do TCA, em 1990 e 1991 foram aprovados 52 projetos regionais em todas as instâncias do Tratado, os quais seriam executados sob a coordenação, apoio e supervisão da Secretaria *Pro Tempore*. Em novembro de 1991, a IV Reunião dos Ministros das Relações Exteriores ratificou a aprovação, conformando que a execução desses projetos constituir-se-ia em um mandato definitivo da Secretaria *Pro Tempore* do TCA, das secretarias executivas das Comissões Especiais e de organismos paralelos criados pelos governos em cada país. Dessa forma, a instância máxima do TCA estabeleceu as competências do ponto de vista da implementação da política de cooperação amazônica.

Partindo-se desse ponto, a estrutura de execução dos projetos fazia a distinção entre as atribuições dos diversos órgãos na sua execução. Em nível normativo, a responsabilidade caberia à Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (RMRE); no nível diretivo, ao Conselho de Cooperação Amazônica (CCA); no executivo, à Secretaria *Pro Tempore*; no operativo, às Comissões Especiais; e no apoio operativo, às Comissões Nacionais Permanentes (CNP).

Na sua execução, três seriam os objetivos principais: melhorar o nível socioeconômico dos habitantes da Amazônia; deter a degradação ambiental e, na medida do possível, recuperar condições relativas ao equilíbrio ambiental; e diminuir apreciavelmente a pressão contra a floresta. Nestes termos, os projetos e programas aprovados funcionariam como instrumentos fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Do ponto de vista do envolvimento de outros atores, a execução dos projetos seria realizada por meio de instituições públicas e privadas, no sistema de redes de cooperação, sem estruturas supranacionais de execução. A Secretaria *Pro Tempore*, em coordenação com as secretarias executivas das Comissões Especiais do TCA, promoveria, coordenaria, apoiaria e daria seguimento aos programas e projetos.

Assim, essa execução seria realizada em bases nacionais de ações, de forma simultânea em todos os países, sem a necessidade de criação de novas estruturas, mas utilizando-se das já existentes, com preferência a projetos-piloto e de acordo com as regras administrativas financeiras dos organismos financiadores, sendo que cada país ficaria responsável por um programa regional. Tal normatização denota um caráter de descentralização, ao mesmo tempo em que afasta a influência dos órgãos do TCA em relação à soberania dos países signatários.

Isso fica mais evidente quando se constata que a coordenação de todas as atividades do TCA em um país, e com as autoridades, instituições e outros atores, seria feita pela CNP, formada por representantes de instituições dentro do próprio país, procurando integrar ainda os coordenadores nacionais das Comissões Especiais do TCA.

No modelo organizacional de programas e projetos do TCA, também foi prevista a atribuição de um aparato burocrático na execução dos programas, o que de certo modo, é uma contradição com o fato da desnecessidade de criação de novas estruturas.

Do ponto de vista da execução financeira, os recursos deveriam ser enviados diretamente aos executores de campo pelas agências financiadoras, o que seria uma forma de descentralizar e desburocratizar os recursos e suprir a ausência de personalidade jurídica da SPT para a captação de recursos.

## B) A Pouca Efetividade das Políticas de Cooperação

Pelas considerações feitas anteriormente, percebe-se que na década de 1990, com a aprovação de 52 projetos e programas no âmbito do TCA, existia uma estratégia delineada de intensificação da cooperação regional. Contudo, o que fica patente é que essa estratégia esbarrou em uma série de problemas que vieram a demonstrar a fragilidade institucional do TCA para a promoção da cooperação em direção à sustentabilidade amazônica.

Esses problemas vão desde a pouca juridificação do Tratado à falta de financiamento de suas ações, à falta de compromisso dos países signatários, à pouca participação das populações amazônicas, dentre outros fatos decisivos para o pouco êxito de sua implementação. O fato de ser considerado um Tratado Ambiental Internacional cujas normas podem ser consideradas *soft law*<sup>40</sup>, portanto com pouca força normativa, é um dos fatores apontados como importantes para o pouco comprometimento cooperativo dos países do TCA.

Lawand Júnior e Silva (2004, p. 3.717), em comentário acerca desse aspecto, argumentam que, uma vez que o TCA é *soft law*, o mesmo prestigiou a soberania dos signatários em detrimento de uma estipulação no campo fático exigível por uma eventual autoridade eleita, ou mesmo por qualquer, ou todos, os outros signatários. Assim, o Tratado apresenta-se com um baixo poder de exigibilidade perante os países signatários, mesmo dependendo, sobremaneira de sua cooperação para a efetivação das políticas de desenvolvimento sustentável.

Analisando-se tal afirmação, considerações sobre a eficácia dos tratados como a de Varella (2005, p.60) facilitam a sua compreensão:

a eficácia das normas jurídicas internacionais não é determinada pelo seu tipo, pela forma como foi feita ou por outro elemento de fácil identificação, mas pela consideração dada pelos Estados-Membros, ou mesmo não-Membros, à implementação do seu conteúdo. Tradicionalmente, em razão da falta de instrumentos coercitivos para assegurar a implementação das normas ambientais, a sua eficácia depende da cooperação entre os Estados.

---

<sup>40</sup> Cf. I Capítulo.



Tal flexibilidade normativa torna-se ainda mais perigosa quando gera azo para várias interpretações de conceitos estratégicos. Nesse sentido, o discurso do desenvolvimento sustentável tem presença garantida nos acordos multilaterais ambientais (AMAs), como o TCA, ocorrendo no seu interior situações próprias de tais instrumentos que segundo Porto-Gonçalves (2004, p.163):

[...] não só não geram sinergias, como vêm servindo como biombo para processos de reconversão ecológica, que sob sua proteção e legitimação se fazem em nome do desenvolvimento sustentável. No fundo dos debates em torno dos AMAs está a controvérsia entre a racionalidade ecológica e a ética que subjazem às normas ambientais, e os princípios e regras da racionalidade econômica.

No fim, o que prepondera é um realismo político, que submete as normativas ambientais aos regimes de livre comércio, com uma firme tendência à aplicação de instrumentos econômicos para a gestão ambiental.

Essas conseqüências, decorrentes de uma baixa juridicidade do TCA, estiveram presentes ao longo da década de 1990 e contribuíram para a sua pouca efetividade. O pouco compromisso dos governos com as políticas regionais e o mimetismo de suas políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento sustentável foram decisivos nesse processo.

Ilustrativo nesse sentido é o trato da questão dos recursos hídricos. Sobre isso, Lawand Júnior e Silva (2004, p. 3.727) chegam à conclusão de que, não obstante o fato de o TCA permitir um disciplinamento de otimização e sustentabilidade da exploração dos recursos hídricos, o mesmo não é suficiente para a proteção dos recursos naturais amazônicos como um todo, especialmente os hídricos, em face, por exemplo, das iniciativas do governo brasileiro de promoção do desenvolvimento regional amazônico.

Além do aspecto normativo, é conveniente apontar como um grande entrave na efetividade do TCA a debilidade dos seus órgãos de implementação: a Secretaria *Pro Tempore*, as Comissões Especiais da Amazônia e as Comissões Nacionais Permanentes.

Ao longo da vigência do TCA, até a criação da OTCA com uma Secretaria Permanente, 6 países foram responsáveis pela direção da Secretaria *Pro Tempore* do TCA – dois deles, por duas ocasiões (Bolívia e Peru) - sendo que, de 1992 a

2002 foram 4 países responsáveis pelos mandatos do TCA: Equador (1992-1993), Peru (1993-1997), Venezuela (1997-2000) e Bolívia (2000-2002).

Desde o início, o modelo de Secretarias *Pro Tempore* demonstrou grande fragilidade estrutural, política e operacional, gerando instabilidade. Nesse sentido além do fato de ser rotativa, o que gerou descontinuidade de ações, a SPT não tinha autonomia para negociar ou executar ações sem o mandato do Conselho de Ministros, o que diminuiu a sua agilidade.

Para se ter uma idéia, a SPT não tinha sequer orçamento para suas atividades, uma vez que os países não contribuía para isso. Geralmente os ônus eram arcados pelo país sede da Secretaria, sendo necessária a captação de recursos externos, sobretudo com a FAO e o BID. Em virtude disso, o TCA sempre teve uma incerteza quanto aos resultados da política de financiamentos externos (PROCÓPIO, 2005, p. 218), face ao descaso dos países amazônicos em gerar fundos próprios, constituindo praticamente um pacto de dependência (PROCÓPIO, 2005, p. 227).

Nesse sentido, também contribuiu a fragilidade normativa do TCA em relação a financiamentos, caracterizada pela inexistência de normas relativas ao Tratado que estabelecessem compromisso ou permitissem comprometer os países partes a financiar, apoiar, ou responsabilizar-se pelo financiamento de alguns dos trabalhos, programas e projetos do TCA. As normas existentes somente se referiam à Secretaria *Pro Tempore* como responsável por executar as atividades do Tratado ou à responsabilidade do Ministério de Relações Exteriores do país-sede da Secretaria *Pro Tempore* e aos múltiplos mandatos que tem a secretaria para efetuar as atividades e obter o financiamento correspondente (SPT, 1994).

Diante de tal engessamento, as ações da SPT ficaram sensivelmente prejudicadas e sobretudo restritas à realização de vários seminários, oficinas, reuniões, elaboração de documentos, ou à participação em eventos internacionais. Contudo, do ponto de vista da efetividade das medidas tomadas pelo seu esquema cooperativo, seus resultados foram pífios.

Em se tratando das Comissões Especiais da Amazônia, além dos problemas da SPT que influenciaram indiretamente nas suas ações, destaca-se a grande desarticulação entre as diversas comissões temáticas. Assim, é possível detectar vários dos projetos, em comissões diferentes, com o mesmo objeto. Esse é um dos problemas que

vêm sendo apontados nos vários relatórios de gestão das Secretarias *Pro Tempore*, o que denota a ausência de integralidade nas atividades e projetos. Diante desse problema, a SPT propôs que os governos adotassem mecanismos de procedimentos de coordenação e gestão entre as Comissões de Educação, de Saúde, de Meio Ambiente e de Assuntos Indígenas, para a identificação de temas transversais que apontassem a promoção de uma agenda comum com enfoque integral.

Observa-se que tal recomendação foi feita diretamente aos governos. Isso se deve especificamente ao pouco caso dado por eles às Comissões Especiais. A própria Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia (CEAIA) reforça essa perspectiva afirmando que o êxito das atividades da Comissão depende do interesse e participação das autoridades nacionais. Contudo, a mudança contínua dos interlocutores nacionais dificultou a comunicação e atrasou a emissão de opiniões e decisões dos países envolvidos. Por isso, a implementação e o funcionamento eficientes das Comissões Nacionais do TCA, como espaço de coordenação e articulação, eram considerados de capital importância (SPT, 1997, p. 65). Antiquera (2006, p. 153) cita ainda os conflitos existentes entre os diplomatas e os técnicos das Comissões Especiais.

Outro mecanismo de grande importância para o desenvolvimento do TCA – as Comissões Nacionais Permanentes – praticamente não saiu do papel. Tal mecanismo pode ser considerado como um dos mais importantes, pois, como no TCA prepondera a prioridade para a soberania nacional, a execução de suas ações está mais afeta ao âmbito nacional, mesmo nos projetos de cooperação regional. Contudo, as CNPs mostraram-se frágeis. Isso quando foram criadas. Ilustrativo é o descaso do Brasil, que somente em 2003 (25 anos depois da assinatura do TCA) veio a instalar a sua CNP.

O relatório de gestão da Secretaria *Pro Tempore* no Peru, apontou como uma meta imediata a consolidação das Comissões Nacionais Permanentes, que deveriam constituir-se no motor do TCA, fonte de iniciativas e gestora de projetos e planos nacionais. Para isso seria necessária a vontade política das partes. (SPT, 1997, p. 17).

Também foi gerado no âmbito da SPT, em convênio com o BID, um programa de fortalecimento institucional, que em um de seus sub-programas previa o fortalecimento das CNPs. Contudo, tal programa foi finalizado em 1998 e a proposta de realização de uma segunda fase foi negada pelo Organismo Internacional, que informou que não poderia prestar apoio econômico em face da continuada redução na disponibilidade dos recursos para concessões e financiamentos não reembolsáveis para

operações regionais (SPT, 1999, p. 4-5). Desse modo, mais uma vez o TCA fica à mercê dos ânimos de instituições internacionais e do pouco caso dado pelos países amazônicos à cooperação amazônica.

Em um contexto de fragilidade institucional como o descrito, não se poderia esperar muitos resultados dos 52 projetos e programas aprovados no início da década de 1990, no marco do TCA. O fato é que os empecilhos para a sua implementação decorreram, sobretudo, da fragilidade institucional do Tratado, já citada anteriormente, e remontam de longa data.

Para se ter uma idéia, já no início dos anos 90, os relatórios da SPT indicavam uma série de deficiências para a execução dos programas do TCA: ausência de uma instituição para executar os mandatos do Tratado (mesmo a criação de uma Secretaria Permanente não resolveria isso); a SPT tinha pouco poder de intervenção nas políticas nacionais, onde, de fato seriam executados os programas e projetos; a dificuldade de aporte de recursos para o funcionamento da SPT; condições difíceis de operação da SPT; a insuficiente capacidade de coordenação, apoio e continuidade no interior das CNPs, sobretudo, em cada um dos países, para fazer possível, na prática, o funcionamento do complexo sistema de cooperação institucional para executar programas e projetos.

Mesmo com esforços das gestões da SPT, tais problemas persistiram e muitos ainda persistem, até hoje, no interior do multilateralismo amazônico. De 1978 a 2004 somente 13,47% das 193 iniciativas do TCA responderam por seus compromissos (PROCÓPIO, 2005, p. 225), comprovando o fato de que, diante da fraqueza das estruturas de implementação, apesar dos ambiciosos objetivos do Tratado, os seus 28 artigos são incapazes de fornecer um mecanismo que permita qualquer ação substancial (CAUBET, 2006, p.181).

Diante de tal quadro, é possível afirmar que há um desinteresse das burocracias diplomáticas (muito bem pagas) em relação à efetivação dos programas, projetos e do fortalecimento do Tratado, o que é ilustrado pela grande lentidão em relação à operacionalização das decisões tomadas pelos órgãos superiores do TCA.

Por isso, não foi à toa que ao longo da década de 1990, a maior prioridade das gestões das SPTs tenha sido o fortalecimento institucional do TCA, o que comprova a sua fragilidade, e que os três objetivos estabelecidos como prioritários em relação aos projetos não tenham sido cumpridos: as condições socioeconômicas dos povos

amazônicos continuam ruins, a degradação ambiental persiste e aumentam as pressões sobre a floresta com a formação de novas fronteiras de desmatamento.

Não seria por demais afirmar ainda que, se o TCA foi um instrumento frágil institucionalmente para o tratamento das questões macro da Amazônia, também o foi em relação às microrregiões ou regiões-fronteira, que têm suas peculiaridades e que não estão contempladas, sequer, do ponto de vista formal na estrutura organizacional do Tratado.

Feita a análise da pouca efetividade institucional do TCA em razão de sua fragilidade institucional, observados critérios de normatividade e de implementação de suas políticas de cooperação, cumpre-se analisar um último critério: a efetividade do TCA enquanto um Regime Internacional no período estudado.

Conforme asseverado anteriormente<sup>41</sup>, vários autores consideram o TCA como um Regime Internacional. Torrecuso (2004, p. 17) considera que o TCA é um regime onde os atores convergem para uma determinada área temática e este tema é justamente o desenvolvimento sustentável, podendo, por isso, ser considerado um regime de desenvolvimento sustentável. Partindo-se da adoção de tal classificação, urge que se faça uma avaliação do TCA enquanto tal, para verificar sua eficácia.

Nesse sentido, é importante utilizar critérios estabelecidos por Le Prestre para a aferição da eficácia de um regime. Segundo esse autor, a eficácia de um regime pode ser entendida de duas maneiras: enquanto funcionamento e enquanto impacto sobre os Estados. A primeira, consiste em aferir se o regime regulariza, no sentido previsto, as interações entre as partes e em que medida contribui para promover a colaboração ou a coordenação dos comportamentos de seus membros. Já a segunda, consiste em aferir se o mesmo conduz a uma redefinição do interesse nacional e das mudanças de comportamento, em que medida o regime leva à aplicação de medidas que não teriam sido aplicadas na sua ausência e de que forma contribui para resolver o problema ambiental ao qual ele está ligado (LE PRESTRE, 2000, p. 336-337).

Levando-se em consideração tais critérios, pode-se afirmar que o TCA enquanto regime internacional conseguiu ao longo da década de 1990 promover interações entre as partes, por meio das Reuniões de Ministros, do Conselho de Cooperação Amazônica, das Comissões Especiais, de Tratados Bilaterais, de seminários, de reuniões,

---

<sup>41</sup> Cf. I Capítulo.

de estudos e de documentos comuns. Destaca-se aqui a posição conjunta dos países na CNUMAD, em 1992, e o Processo de Tarapoto de Indicadores de Sustentabilidade<sup>42</sup>. Contudo, a sua contribuição para a colaboração e a coordenação do comportamento de seus membros pode ser considerada fraca em razão da pouca solidariedade, de sua fragilidade institucional e do pouco compromisso dos países com as políticas de cooperação, conforme já asseverado.

Quanto ao impacto do Tratado sobre os Estados, não se pode afirmar que, do ponto de vista da sustentabilidade, os Estados amazônicos tenham reformulado a definição de interesse nacional. Primeiro porque o fator soberania continua sendo preponderante sobre o fator cooperação, e segundo, porque com a aplicação de políticas neoliberais pelos países signatários, continuam preponderantes os interesses nacionais ligados ao crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento socioambiental.

Quanto a mudanças de comportamento, estas ocorreram, em decorrência sobretudo de outros regimes como a ECO-92 e a Agenda 21. É raro na conformação dos programas governamentais dos países amazônicos que o Tratado de Cooperação Amazônica seja citado como um referencial importante, figurando outros regimes com forte influência nas políticas nacionais e locais. O mesmo raciocínio pode ser aplicado em relação à tomada de medidas, as quais sofreram maior influência de outros regimes internacionais de desenvolvimento sustentável.

E, por fim, em razão da baixa execução de seus projetos e programas e do fracasso de suas políticas de cooperação esse regime pouco contribuiu para resolver os problemas ambientais da região. Pelo contrário, tais problemas agravaram-se ao longo da década de 1990. Assim, pode-se aduzir que, por tais critérios, o TCA apresentou-se pouco efetivo.

Sobre a análise da eficácia do TCA como regime internacional é importante destacar que os critérios indicados por Le Prestre desconsideram as contradições existentes no interior dos Estados, principalmente em relação a um conceito tão vago como desenvolvimento sustentável.

Nesse turno, entende-se que o que explica a pouca efetividade do regime TCA são as suas contradições, sobretudo no que diz respeito à adoção por parte de seus

---

<sup>42</sup> Processo de discussões engendrados pela SPT, no sentido de consensuar, entre os oito países sul-americanos signatários do TCA, indicadores comuns de sustentabilidade.

atores do chamado “discurso do desenvolvimento sustentável”, ilustrado nas políticas afetas ao neoliberalismo ambiental na década de 1990.

Estudados os critérios referentes à fragilidade institucional do TCA, no período compreendido entre 1992 e 2002, é possível entender o porque da criação de sua Secretaria Permanente, de um mecanismo financeiro e da organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Desse modo, tal período não pode ser comparado com o anterior - que foi considerado “perdido” - porém, não deixou de ser um momento de pouca efetividade e de muita lentidão, mesmo nos processos prioritários, como foi o caso do fortalecimento institucional, que levou praticamente 10 anos para se completar.

Assim, o quadro da região Amazônica e de suas microrregiões no início dos anos 2000 encontra-se com grandes desafios, em razão de um cenário de insustentabilidade, marcado pela exclusão social e pela degradação ambiental e as duas décadas de pouca efetividade do TCA contribuíram para isso.

Entretanto, é prudente a afirmação em defesa dos órgãos de implementação do TCA:

[...], a contradição entre os critérios que orientam a formulação das políticas de desenvolvimento sustentável faz com que as decisões tomem a forma de petições de princípios ou de declarações reiterativas sem real implicação de um organismo que, contudo, foi criado para implementar tais políticas em nível regional. Portanto, esta contradição limita o alcance da argumentação de alguns autores que sugerem que a política de desenvolvimento da Amazônia já está delineada pelos programas e projetos adotados no marco do TCA [...]. (DE LA TORRE *apud* FONTAINE, 2006, p. 33).

Partindo-se de tal afirmação, o presente estudo propõe ainda a avaliação da efetividade do TCA, à luz das políticas implantadas no período estudado pelos governos de países signatários, destacando-se o Brasil, o Peru e a Bolívia, uma vez que a sua análise é fundamental para afirmar as contradições no âmbito do Tratado, sobretudo no que diz respeito à hegemonia do neoliberalismo ambiental no período estudado.

### **3.1.2. Hegemonia do Neoliberalismo Ambiental e o TCA**

Um elemento de análise importante para compreender a pouca efetividade do TCA como um mecanismo de promoção da sustentabilidade na Região MAP é a verificação da presença de elementos do neoliberalismo ambiental, visto como o elemento central de manifestação da racionalidade moderna na política ambiental ao longo da década de 90<sup>43</sup>, tanto nas políticas nacionais, neste caso, do Brasil, do Peru e da Bolívia, assim como nas articulações regionais em torno da construção do regionalismo aberto sul-americano.

#### **A) Hegemonia Neoliberal nas Políticas Nacionais**

O estudo sobre o TCA permite a constatação de que devido à preponderância do elemento soberania, as políticas nacionais tomam um papel de grande relevância para a afirmação dos objetivos do Tratado. Isso fica patente pela previsão de mecanismos como as CNPs, pela execução nacional dos programas regionais, pela necessidade de unanimidade das decisões, além dos financiamentos que são remetidos diretamente aos países executores das políticas nacionais.

Há de se levar em conta ainda, o fato de que um regime pode exercer influência nas políticas nacionais, inclusive no sentido de promover mudanças significativas no próprio interesse nacional. Como visto na última seção, o TCA não foi mais influente que outros regimes internacionais, quando se leva em consideração a promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, as políticas nacionais de desenvolvimento sustentável acabam funcionando como uma via de mão dupla em relação ao Tratado: ao mesmo tempo em que são influenciadas, também influenciam, uma vez que o TCA é movido pelas vontades e decisões dos Estados, que têm os seus interesses em jogo, que por sua vez, estão conectados com as suas políticas nacionais.

---

<sup>43</sup> Tais políticas dominaram o cenário latino-americano ao longo dessa década e vem sendo muito questionadas, sobretudo pelos movimentos sociais em articulações globais como o Fórum Social Mundial, que tem como lema “Um outro mundo é possível”, sendo que o movimento ambientalista envolvido no Fórum apresenta a proposta de que “Um mundo sustentável é possível”.



Diante dessa ênfase no aspecto nacional, pode-se situar o TCA como um esquema cooperativo federativo, reagindo de modo flexível e com “proximidade ao assunto” às necessidades regionalmente diferentes (ZIPPELIUS, 1997, p. 507-508). Assim, como visto no primeiro capítulo, a cooperação regional deve acontecer pela coordenação das ações dos Estados-membros em âmbito nacional, de modo a contribuírem para os objetivos internacionais de um Tratado, por exemplo.

Levando-se em consideração tal princípio, aplicável ao TCA, a compreensão das dinâmicas nacionais é importante tanto para entender a cooperação regional quanto os impactos em pequenas regiões amazônicas, como é o caso da Região MAP.

Visando estabelecer tais conexões, serão analisadas as políticas de três países signatários do TCA - Brasil, Bolívia e Peru - dos quais fazem parte os Estados e Departamentos que constituem a Região MAP. Todos os três países implementaram, sobretudo ao longo dos anos 90, políticas neoliberais ditadas pelo Consenso de Washington e que, de fato, influenciaram em suas políticas socioambientais.

#### **a) Políticas Neoliberais no Brasil**

Assim como em grande parte dos países sul-americanos, a década de 1990 no Brasil é marcada pela hegemonia das políticas neoliberais e pela globalização da política ambiental, esta impulsionada por fortes pressões internas e pela realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no país.

Pode-se apontar como um marco nesse processo o governo Collor que, contrariando as expectativas, fez uma conversão ambientalista, com o fulcro de ganhar força junto à opinião pública dos países do Norte para seu programa econômico globalista-conservador, o que requereria a vinda de novos investimentos para o país (VIOLA, 1996, p. 44-45).

Durante seu governo foi criada a “Operação Amazônica” e o Conselho Nacional de Meio Ambiente, foi realizada a Rio92 e foi nomeado o ambientalista José Lutzenberger para dirigir a Secretaria Nacional de Meio Ambiente, que tomou decisões importantes em relação à Amazônia. Contudo, a contenção de despesas e os choques da

Secretaria de Meio Ambiente com o Itamaraty proporcionaram a queda do ministro, sendo este substituído por José Goldemberg, que fracassou com relação à governabilidade do IBAMA.

O cenário pós-Rio92 é marcado pelo enfraquecimento do movimento ambientalista em razão dos impasses gerados pela crise de governabilidade da sociedade, pela perda de importância da questão ambiental na opinião pública, pela exacerbação de conflitos organizacionais de cunho pessoal, pela diminuição de recursos financeiros para as ONGs e pela bifurcação do processo de socialização de lideranças (VIOLA, 1996, p. 55). Esse cenário desfavorável à sustentabilidade, junto com as reformas neoliberais já em curso, influenciaram diretamente nos momentos posteriores.

Isso fica claro já no governo Itamar Franco, em que quase nada foi feito em relação a aumentar a importância da questão ambiental no governo e este tema perdeu importância na opinião pública, havendo uma excessiva politização do Ministério do Meio Ambiente.

A ausência e a irrelevância dada pelo governo às questões ambientais refletiu diretamente nas eleições de 1994, onde tais questões tiveram pouca relevância nos debates para a sucessão presidencial. Eleito presidente, Fernando Henrique Cardoso assumiu, em 1995, a Presidência e nomeou para o Ministério do Meio Ambiente um político pernambucano - Gustavo Krause - sem nenhuma história no movimento ambientalista. Viola (1996, p. 54) considera tal decisão coerente com a pouca importância dada por FHC à questão ambiental em sua história política.

O governo Fernando Henrique foi marcado por profundas reformas e pela continuidade do processo de periferação da política ambiental. Calcado na estabilidade econômica, esse governo priorizou a adoção das medidas macroeconômicas propugnadas pelo Consenso de Washington. Movido por tal referencial, o Presidente tratou de desarticular o Itamaraty e passar as suas funções econômicas ao Ministério da Fazenda, intensificando as privatizações das grandes e eficientes empresas públicas dos setores aeronáuticos, petroquímicos, siderúrgicos e de telecomunicações, ao mesmo tempo em que deu pouca atenção às políticas socioambientais.

É importante asseverar que no governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que tinha como propósito a reformulação da política ambiental para a região amazônica de

modo que ela pudesse conciliar, com a máxima eficácia possível, desenvolvimento e preservação ambiental. Observando-se em um primeiro plano, tal intento representou um avanço, contudo, à luz da política ambiental empreendida, não foram tão satisfatórios os resultados de tal iniciativa.

Numa análise acerca da política ambiental no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, Viola (1998, p. 13-16) constata a limitação do governo em relação a políticas voltadas para a sustentabilidade ambiental, com destaque ao programa “Brasil em Ação” (1996 a 1999), dentre outros projetos sem nenhum comprometimento com a sustentabilidade. Durante esse governo, os sistemas de controle ambiental eram periféricos em relação aos sistemas de poder, com aparatos pouco eficientes.

Mesmo as mudanças ocorridas na legislação ambiental, como a Lei de Recursos Hídricos e de Crimes Ambientais, deram-se de forma lenta e com concessões para setores predatórios. Segundo o autor, a área ambiental do governo caracterizou-se pela fragmentação e pela incompetência gerencial, ficando isolada dos centros de decisão do governo, onde são definidas as políticas de desenvolvimento.

Destaca ainda, como um episódio ilustrativo dessa falta de compromisso, a implantação da CIDES (Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável) – uma recomendação da ONU aos países – que foi criada no governo Itamar Franco e sofreu resistência dentro do governo FHC, principalmente do então Ministro do Planejamento, José Serra, que a considerava como um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Tal Comissão não vingou e foi extinta em 1997. Do mesmo modo, as políticas industrial, de transportes, bancária, agrícola, de ciência e tecnologia e de saúde do governo foram pouco compromissadas com a sustentabilidade.

Em relação às políticas do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia destaca-se a deficiência de liderança, de capacidade gerencial e de eficiência alocativa, com destaque para a pouca efetividade do IBAMA, sobretudo em razão de sua pouca estrutura. Quanto à política amazônica, considera que, nesse período, esta ficou em um impasse, face à complexidade dos atores envolvidos e seus alinhamentos.

Já o segundo governo – de 1999 a 2002 – é marcado pela mesma lógica, mesmo com as necessidades de correção de rumos, em razão das crises na economia global, em fins dos anos 90. Essa lógica é marcada justamente pela priorização dos grandes projetos de infra-estrutura e, no caso deste governo, pelo plano “Avança Brasil” (2000-

2003), que sucedeu o “Brasil em Ação”, o qual já havia falhado pela sua falta de discussão prévia, de participação da sociedade, de articulação setorial e de aplicação orçamentária.

Assim como o “Brasil em Ação”, o “Avança Brasil” apresentou-se com o mesmo sentido: ênfase nos grandes projetos de infra-estrutura e praticamente nenhuma preocupação séria com as questões socioambientais. A prioridade maior desses grandes projetos era o fortalecimento da infra-estrutura para a promoção das exportações de grãos, carnes e produtos processados parcialmente, como ferro e alumínio (GUDYNAS, 2005, p.5).

De um modo geral, o Avança Brasil consistia na implantação de eixos de desenvolvimento a partir de um grande plano de infra-estrutura com vistas à integração das diferentes economias regionais, em articulação com o mercado internacional. A meta principal era aumentar o crescimento econômico do país.

Bernardo *et al* (2003, p. 27-28) destacam itens de relevo especial na formulação do “Avança Brasil”: a presença do componente ambiental em um projeto de desenvolvimento nacional; a mudança nos procedimentos de gestão pública, adotando-se a figura do “gestor público empreendedor”; e a primazia da “participação”. Contudo, tais pressupostos não se confirmaram na prática. O primeiro, em razão da grande ênfase dada ao caráter negocial do enfoque ambiental e os dois últimos que, em tese, buscariam uma aproximação do governo com as populações atingidas, foram conformados muito mais como necessidade de adesão posterior aos projetos do que como interlocução na formulação e escolha das prioridades, o que, de fato, constitui uma grande contradição entre discurso e prática.

Este caráter contraditório é reforçado por Viana (2001, p. 285-286):

O programa Avança Brasil (2000/2003) abre o capítulo intitulado “Meio ambiente” com uma frase emblemática: “O desenvolvimento sustentável exige a conservação dos recursos naturais e a melhoria das condições do meio ambiente”. Mais adiante, sem levar em conta as condições ambientais da Amazônia, enumera centenas de obras de infra-estrutura: rodovias, ferrovias, aeroportos, usinas hidrelétricas, redes de transmissão, hidrovias.

Além desse caráter contraditório, o programa foi formulado sem a participação da sociedade e das comunidades atingidas pelos projetos, uma vez que foi elaborado por consultorias especializadas, em uma abordagem “de cima para baixo”, privilegiando os grandes conglomerados empresariais, buscando a consolidação do modelo

de desenvolvimento neoliberal, baseado na inserção competitiva do país no mercado internacional de *commodities*. A “sustentabilidade” ambiental apregoada pelo programa nem sequer passou pelo crivo do Ministério do Meio Ambiente e a questão ambiental foi tratada sobretudo como “portifólio” de investimentos para negócios (BERNARDO *et al*, 2003, p. 36), em uma verdadeira redução dos valores ambientais a meras categorias de mercado.

Nesse turno, o plano manteve-se ao largo das demandas locais, ficando isso mais evidente em relação à Amazônia, onde, segundo Bernardo *et al* (2003, p. 37) foram previstos vários projetos e nenhuma providência efetiva de proteção do bioma, como fortalecimento da estrutura de fiscalização ou implantação das unidades de conservação, é citada. As pequenas e médias iniciativas existentes nessas regiões não encontram espaço para ganhar escala, ao mesmo tempo em que o programa não consolidou os objetivos de crescimento econômico e de sua pouca eficiência no cumprimento dos gastos.

Como consequência disso, tem-se na Região Amazônica uma acentuação dos problemas sociais e ambientais, sem que se pense em uma alternativa ao modelo exportador de produtos primários, tendo-se, como resultados previsíveis, a concentração de renda e a degradação ambiental.

Confirmando tal premissa, a Amazônia detém a pior distribuição de renda do Brasil, que, por sua vez, é um dos países com piores problemas de desigualdade do mundo (NEPSTAD *et al*, 2001, p. 52). Nesse sentido, a tendência desses grandes projetos é beneficiar aqueles que possuem mais recursos, sobretudo as grandes empresas exportadoras, pois existe uma priorização do avanço da fronteira agrícola, das grandes obras de infra-estrutura e o fortalecimento do setor agro-exportador.

Já do ponto de vista ambiental, a maior preocupação é justamente a Amazônia, vez que a sua degradação ambiental tem como principal vetor a construção de estradas. Estudos mostram que a construção de estradas na região, sem os devidos cuidados relacionados aos impactos socioambientais, tem proporcionado um grande desequilíbrio no ecossistema.

Segundo Nepstad *et al* (2001, p. 54-55), as estradas que dão acesso a áreas isoladas de floresta são o principal fator que impulsiona os ciclos de empobrecimento dos ecossistemas amazônicos. Cerca de três quartos dos desmatamentos entre 1978 e 1994

ocorreram dentro de uma faixa de 100km (50km para cada lado de largura ao longo das estradas asfaltadas da região).

Os autores justificam tal assertiva apresentando três “ciclos viciosos” de empobrecimento ambiental ocasionado pelas estradas na Amazônia: fogo accidental-investimentos na terra; exploração madeireira – seca- incêndios florestais; fogo - redução das chuvas (NEPSTAD *et al*, 2001, p. 56-63).

O primeiro, é explicado pelo fato de que a expansão rodoviária favorece a pecuária extensiva e a agricultura de subsistência, que por sua vez levam a uma maior incidência de fogo accidental, estimulando, assim, a permanência das atividades extensivas de pecuária e agricultura de subsistência, tendendo a acelerar o desmatamento em grande escala. O segundo, consiste no fato de que as estradas incentivam um aumento da extração de madeira, o que aumenta a suscetibilidade da floresta ao fogo. Por sua vez, a seca severa coloca uma área imensa de floresta sob risco de incêndio e, depois de queimadas, as florestas tornam-se ainda mais suscetíveis a novos incêndios. Já o terceiro ciclo, corresponde ao fato de que o desmatamento, os incêndios florestais e a fumaça levam a uma diminuição da pluviosidade e aumentam ainda mais a probabilidade de fogo em florestas.

Diante de tais fenômenos, acentuados por programas como o Avança Brasil, Fearnside e Laurance (2002, p. 65) prevêm um quadro de grandes alterações na Amazônia nos próximos 20 anos, com o esmagamento das iniciativas ambientais pelos grandes projetos, com os ciclos viciosos, havendo grande probabilidade de que poucas florestas mantenham-se intactas, exceto as situadas na região oeste.

Contudo, não se deve pensar somente no longo prazo, uma vez que a desmatamento na Amazônia é uma realidade, ainda mais, levando-se em consideração que, conforme visto no Capítulo II, o modelo de globalização neoliberal prevê a maximização do benefício econômico em curto prazo. Essa lógica é responsável pela presença comum de muitos focos de incêndios na região, piorando sensivelmente a qualidade do ar, provocando mudanças climáticas e prejudicando a qualidade de vida das populações.

Para se ter uma idéia dessa tendência, no início dos anos 1990, os índices de desmatamento na Amazônia eram, em média, pouco superiores a 10mil km<sup>2</sup>, e entre 1995 e 2000 retornaram à média das décadas de 1970 e 1980, com 19mil km<sup>2</sup> por

ano. No segundo semestre de 2001, as queimadas haviam aumentado em 45,8%. (NOVAES, 2002, p. 257).

Por outro lado, as iniciativas no campo ambiental são escassas e inconsistentes. Embora tenham sido criadas unidades de conservação na Amazônia, os governos federais e estaduais têm pouca capacidade de proteger essas áreas da atuação ilegal de madeireiros, fazendeiros e posseiros e da invasão do fogo.

Além disso, o interesse nacional realmente está focado nos grandes projetos de desenvolvimento, em detrimento das iniciativas socioambientais. Enquanto o Avanço Brasil destinou US\$ 20 bilhões para projetos de infra-estrutura com impactos diretos ao meio ambiente, os recursos federais para projetos de proteção ao meio ambiente, como o PPG7<sup>44</sup> foram escassos (FEARNSIDE; LAURANCE, 2002, p.61).

Da mesma forma, os grandes projetos reforçam um importante fenômeno, típico do paradigma moderno, ocorrido na Amazônia nas últimas décadas, que é o crescimento das cidades, e com ele toda sorte de problemas sociais, como a fome, o desemprego, a prostituição e a violência, uma vez que existe uma forte propensão das populações de migrarem para as cidades e vilas ao longo dos eixos viários, como ocorreu, por exemplo, na década de 1980, com o asfaltamento da BR-364 (Cuiabá- Rio Branco), sobretudo no Estado de Rondônia.

Por fim, para melhor compreensão da conjuntura socioambiental brasileira, com destaque para a conjuntura amazônica, é de fundamental importância a análise das posições dos movimentos sociais brasileiros, expressas no documento “Brasil 2002: A sustentabilidade que queremos”, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Ongs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), com base na experiência dos vários movimentos ambientais brasileiros ao longo da década de 1990.

Esse documento aponta para a necessidade de uma mudança profunda no modelo de desenvolvimento do Brasil, criticando o modo como vem sendo utilizado o conceito de desenvolvimento sustentável, como forma de constituição de um falso

---

<sup>44</sup> Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), implantado em 1995, sendo executado até 2002. Enfoques do PPG7: nove linhas de atuação com os seguintes enfoques: 1) SPRN17 – políticas de descentralização e gestão ambiental integrada em parceria com órgãos estaduais de meio ambiente; 2) PD/A18 – iniciativas de produção sustentável, desenvolvidas por comunidades rurais e entidades de assessoria técnica; 3) PROTEGER19 – iniciativas comunitárias de controle de incêndios florestais; 4) PPTAL20 – demarcação de terras indígenas; 5) RESEX21 –implantação de reservas extrativistas; 6) PROMANEJO22 – manejo e proteção de recursos florestais; 7) PROVÁRZEA23 – manejo e proteção de recursos da várzea; 8) SPC&T24 – produção de conhecimento científico e tecnológico; e 9) Negócios Sustentáveis – iniciativas para uma maior interação com o setor privado.

consenso, aparentemente amplo, mas pouco efetivo, em termos concretos (FBOMS, 2002, p. 15). O relatório critica as assimetrias globais e a apropriação da idéia de desenvolvimento sustentável pelo mercado:

A captura da idéia do “desenvolvimento sustentável” pelo mercado e pelo pensamento econômico dominante busca obscurecer a existência de uma dinâmica social que combina apropriação privada do mundo material e aprofundamento das desigualdades. Diante desse quadro, é cada vez mais necessário o esforço de concretizar, em sentido teórico e prático, o imperativo da sustentabilidade, da qualidade de vida e da justiça ambiental (FBOMS, 2002, p. 18).

Expõe ainda, cinco traços marcantes que, de uma maneira ou de outra, caminham na contramão da justiça e da sustentabilidade no país: a desigualdade, a degradação do meio ambiente, a dependência externa, a reestruturação produtiva subordinada e a degradação da democracia.

Da mesma forma, é importante a posição dos movimentos sociais amazônicos, representados pela posição do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) – uma rede de movimentos sociais diretamente ligados às questões da região, com atuação junto às comunidades ribeirinhas, seringueiras, indígenas, de pequenos agricultores, assim como no meio urbano.

A posição do GTA é de crítica à existência de uma “forte tendência para a homogeneização no tratamento das questões sociais e ambientais da Amazônia, inclusive no sistema educacional, não observando a complexidade que abriga uma extraordinária diversidade de ecossistemas, de grupos sociais e de peculiaridades locais acentuadas pela distância dos centros de decisão”. A crítica é extensiva ainda, ao modelo de desenvolvimento na fase neoliberal que “é o responsável pelo agravamento desse quadro de devastação ambiental e desigualdades sociais” (FBOMS, 2002, p. 179-180).

Para o GTA, a política de reforma agrária no Brasil considera pouco os aspectos socioculturais e ambientais no planejamento e na implantação dos assentamentos, promovendo padrões impróprios de cultivo da terra e contribuindo para o acirramento dos conflitos.

Quanto à implementação das políticas para as unidades de conservação, o GTA explicita que esta continua sendo feita de cima para baixo, tanto na definição dos tipos de unidades, de seus limites, de seu entorno, entre outros aspectos, mesmo que as



prioridades tenham sido amplamente debatidas. Observa-se aqui, a clarividência do funcionamento da prática participativa típica do neoliberalismo ambiental.

Há uma preocupação clara com a expansão da chamada fronteira agrícola e sua insustentabilidade:

Primeiro chegam as madeiras, empobrecendo a floresta. Elas são seguidas pela pecuária que “amansa” a terra, para finalmente chegarem as monoculturas de grãos, em especial a soja, que, em poucos anos, exaurem a terra, obrigando o deslocamento para novas áreas, recomeçando o ciclo de devastação. [...] O desmatamento e as queimadas, em grande escala, são conseqüências naturais do atual modelo de desenvolvimento imposto à região (FBOMS, 2002, p. 180-181).

O documento também avalia as políticas do governo federal no período (FBOMS, 2002, p.182):

Nos últimos anos, tem havido uma tentativa de planejamento do desenvolvimento integrado da região. No entanto, os investimentos públicos federais continuam contribuindo para a devastação ambiental da Amazônia, e aqueles destinados à área ambiental vêm diminuindo a cada ano, em franca contradição com o discurso sobre as políticas ambientais. As linhas do Plano Plurianual de Ação do Governo Brasileiro, conhecido como Avança Brasil, não incorporam os princípios da sustentabilidade e da participação social. O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) poderia ser eficaz para nortear um planejamento sustentável, desde que elaborado e implementado com transparência e participação social. Também os zoneamentos estaduais deveriam ser levados em conta no planejamento da aplicação dos recursos públicos federais na Amazônia.

O GTA também destaca a demora na implementação dos compromissos assumidos pelo país em 1992, referentes à Agenda 21, à Convenção da Diversidade Biológica e à Convenção Quadro das Mudanças Climáticas. Interessante, nesse sentido, é o fato de que o movimento social amazônico nem sequer cita o Tratado de Cooperação Amazônica como um referencial em relação aos compromissos com a sustentabilidade amazônica, confirmando a constatação anteriormente feita de que, do ponto de vista ambiental, há uma maior influência de outros regimes nas políticas nacionais para a Amazônia do que propriamente do Pacto Amazônico.

Também foram feitas considerações sobre o PPG7. Dentre as ponderações feitas estão:

A realidade de sua implementação é cruel. Parte dos projetos demoram anos para começar, rompendo o equilíbrio inicial buscado. Poucos recursos prometidos chegaram na ponta, a contrapartida brasileira nem

sempre chegou, a taxa de desmatamento da Amazônia continua elevada e o modelo de desenvolvimento imposto à região continua insustentável (FBOMS, 2002, p.187).

Mesmo considerando que os objetivos desse programa foram superdimensionados, os movimentos apontam aspectos positivos: uma nova forma de fazer projetos, com o envolvimento de diferentes atores e negociação coletiva das melhores soluções e o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente, mesmo que os governos não tenham priorizado o apoio ao programa.

Esse programa também serviu para uma avaliação dos movimentos amazônicos acerca da cooperação internacional, em que pese a contradição existente entre a política ambiental dos países do G7 e as políticas econômicas e sociais por eles praticadas (FBOMS, 2002, p.188):

A análise da implementação do PPG7 levou a uma conclusão importante: é impossível, dentro de um programa de cooperação internacional, conseguir suficiente força e impactos para mudar o modelo de insustentabilidade imposto à região. É preciso mais. É preciso, com base nas informações e nas experiências acumuladas, inclusive as de negociações entre atores, redefinir todo o planejamento para a região, criando coerência entre as políticas públicas locais, estaduais e federais, especialmente entre as propostas dos diferentes ministérios, com os objetivos propostos, aglutinando forças e instituições para impulsionar o desenvolvimento sustentável da região.

Tal constatação, feita pelos movimentos, pode ser extensiva ao Tratado de Cooperação Amazônica, que ao longo da década de 1990 não conseguiu acumular forças e envolver os diversos atores nacionais e amazônicos, no sentido da cooperação rumo à sustentabilidade da região, como contraponto ao neoliberalismo ambiental que hegemonizou as políticas dos países amazônicos.

As considerações feitas pelos movimentos sociais são ilustrativas no sentido em que a sua diversidade e proximidade dos problemas brasileiros e especificamente, amazônicos, permitem uma visão mais aprofundada do que as constantes nos documentos oficiais. Por aquelas, é possível compreender a profunda contradição que existe entre o discurso do desenvolvimento sustentável enunciado pelas autoridades e instituições brasileiras na década de 1990 e as práticas governamentais, calcadas de modo ostensivo no modelo de globalização neoliberal.

Em relação à Amazônia e aos demais países sul-americanos, isso foi decisivo para a conformação de visões comuns distorcidas sobre a “sustentabilidade”, em grande parte influenciada pela liderança brasileira e sua política externa, como será visto posteriormente.

## **b) Políticas Neoliberais no Peru**

A década de 1990 no Peru é marcada por dois aspectos principais: o advento das reformas neoliberais e uma grande instabilidade institucional, ocasionada tanto pelas medidas ditatoriais da era Fujimori, quanto pela ação de movimentos guerrilheiros até meados dessa década.

Em relação às reformas neoliberais, o Peru foi fortemente influenciado pela privatização do desenvolvimento, com privatizações e liberalização do comércio já nos anos 80, no governo de Fernando Belaunde. Nos anos 90 com Fujimori, tal processo foi intensificado em um governo marcado por grandes casos de corrupção, pelo desrespeito aos direitos humanos e pela violência contra os povos indígenas.

Desse modo, o governo de Fujimori, desde 1990, levou adiante um processo de reestruturação capitalista mais consistente e de maior envergadura que teve como consequência a privatização generalizada, com o desaparecimento das empresas estatais e o fortalecimento do setor privado como principal agente da economia nacional.

Tais reformas foram feitas com enormes custos sociais, com perdas de direitos trabalhistas e submissão aos organismos financeiros multilaterais. As dispensas de milhares de trabalhadores diminuíram a quantidade de assalariados, gerando uma crise no movimento sindical, uma vez que menos de 10% dos trabalhadores estavam sindicalizados. Rojas (1997, p. 299) analisa tal situação política:

A especulação financeira fortaleceu-se e ocorreu a tendência de uma afirmação capitalista no conjunto da sociedade peruana, que coexistiu, contudo, com uma cultura feudal do clientelismo político, cujo grande representante era o próprio Presidente da República, Fujimori, que eleito e reeleito, mostrou um modo ditatorial de governar, com um refinamento superior ao dos caudilhos ditadores do passado, civis e militares. Fujimori aprovou uma Constituição, logo depois do golpe de Estado, em 1992, que determinava que as comunidades camponesas e nativas poderiam perder suas terras se o Estado as declarasse abandonadas, o

que gerou um unânime protesto das organizações indígenas da Amazônia.

Essa Constituição pode ser considerada como um marco importante para a confirmação da hegemonia neoliberal no Peru, pois tinha como ponto principal a privatização do desenvolvimento, da economia e do Estado.

Além das políticas neoliberais, o Peru viveu um longo período de violência estrutural, com o excesso de centralização administrativa, com os conflitos armados e com as políticas ditatoriais e a falta de transparência do governo Fujimori. Rojas (1997, p. 291) considera que, para além de uma violência estrutural, esta foi uma violência politicamente desejada.

Nessa conjuntura, a guerra entre o governo e grupos guerrilheiros, sobretudo o Sendero Luminoso – teve como resultado 30 mil mortos, mais de 3 mil desaparecidos e centenas de milhares de refugiados de guerra. Os principais atingidos foram as populações camponesas que tinham poucas alternativas diante do conflito, muitas vezes tendo que colaborar com os combatentes de parte a parte ou se não, que fugir ou resistir.

A instabilidade institucional também se deveu ao processo de corrupção, com complexos processos de triangulação e alianças entre o Estado, os narcotraficantes e movimentos guerrilheiros (ROJAS, 1997, p. 301).

Em um cenário de grande instabilidade e de aplicação de reformas liberalizantes, as políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável implementadas no período podem ser consideradas fracassadas, posto que incompatíveis com o modelo neoliberal, autoritário e corrupto implantado.

Nesse turno, tais políticas não conseguiram ser implementadas observando-se a transversalidade nas ações estatais, ao mesmo tempo em que não conseguiram ser descentralizadas de modo a ter uma efetividade nos Departamentos e municípios.

Contraditoriamente, as reformas neoliberais causaram grandes impactos socioambientais, principalmente sobre as populações indígenas, com os desequilíbrios territoriais. Nesse sentido, as terras indígenas no Peru passaram a ser disponíveis - um elemento característico da economia de mercado. Da mesma maneira, retirou-se do Estado o fomento ao desenvolvimento, predominando a livre iniciativa. Vários projetos privados

tiveram grandes impactos sobre os direitos indígenas, uma vez que as corporações privadas negaram qualquer responsabilidade em relação a danos ambientais e sociais, além de tais iniciativas não serem passíveis de controle social.

Além disso, a era neoliberal no Peru foi marcada pela ausência de democracia, com a aplicação do modelo neoliberal pelo Fujimorismo, por meio de um regime político autoritário que fortaleceu o enfraquecimento do Estado, das instituições básicas da democracia, do sistema de partidos e das diversas formas de organização da sociedade, com uma grande concentração de poder. Dessa forma, foi muito difícil se pensar em participação das comunidades na construção do desenvolvimento sustentável no país.

Diante de tal quadro, uma das possibilidades políticas poderia ser o processo de descentralização política, que foi fortalecido em meados da década de 90, quando reapareceram frentes regionais em torno de um consenso crítico contra o centralismo autoritário do governo nacional e que poderia ser um fator importante para o fortalecimento de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

É importante afirmar que, do ponto de visto jurídico-formal, a Constituição de 1993 acolheu direitos indígenas e o direito ambiental, assim como a própria legislação infra-constitucional. Contudo, a tendência descrita ao longo deste trabalho em relação à efetividade e o caráter contraditório legislação *versus* políticas, também foi presente no caso do Peru, conforme chancela Soria (2002), incluindo uma análise sobre o desenvolvimento sustentável na Amazônia:

Os verdadeiros problemas da legislação estão na visão daqueles que participam do processo normativo e político, daqueles que são os sujeitos para quem se legisla e que a lei busca promover, daqueles que são os excluídos do dito processo e como ficam articulados às ações do Estado. Assim é possível identificar no discurso normativo para o desenvolvimento amazônico na década Fujimori os seguintes mitos e invisibilidades: Os mitos do controle perfeito do ente regulador sobre os regulados; do acesso igualitário de todos os atores à política de manejo de recursos naturais; da dimensão local como espaço democrático; do capitalismo homogêneo; e da homogeneidade do espaço e das distâncias legais. As invisibilidades do pequeno produtor (agrícola, mineiro, florestal, pesqueiro e pecuário); do governo local, das comunidades nativas, camponeses e dos povos indígenas; das disfunções do sistema e do manejo comunitário de recursos.

A afirmação acima é ilustrativa para uma análise das políticas peruanas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia e demonstra o caráter periférico das

políticas socioambientais, caracterizada pela anomia das legislações pertinentes e pela priorização de uma visão economicista do desenvolvimento, mesmo que no discurso e na legislação o componente “sustentabilidade” quase sempre esteja presente. Essa é uma característica comum da categoria teórica “discurso do desenvolvimento sustentável”, como estudado no segundo capítulo.

Em 2001, o governo Paniagua deu um passo importante em relação à democratização do Peru e na consolidação dos direitos indígenas, a partir do diálogo com as populações indígenas e o estabelecimento de um plano de ação visando implementar as principais reivindicações. Contudo, o cumprimento dos planos de desenvolvimento acordados com a sociedade civil não depende fundamentalmente do que os governos regionais e locais estão em condição de fazer, devido às limitadas competências e recursos com que eles contam. Portanto, ainda persiste um cenário de insustentabilidade.

### **c) Políticas Neoliberais na Bolívia**

A Bolívia, assim como o Brasil e o Peru, passou por grandes reformas neoliberais na década de 90. Tais reformas incluíram não apenas a liberalização comercial e medidas de alinhamento macroeconômico às receitas do Consenso de Washington, incluíram também aspectos como educação, participação popular, descentralização e combate à pobreza, que foram adotadas como medidas compensatórias diante da grande desigualdade social existente no país e da forma radical como foram implantadas as políticas neoliberais.

As políticas de ajuste estrutural econômico começaram a ser implementadas na Bolívia em fins dos anos 80 e tinham quatro objetivos principais: reestruturar o crescimento econômico e a sua sustentabilidade<sup>45</sup>, reestruturar o aparato produtivo, reduzir a vulnerabilidade externa e superar a pobreza. Para isso, foram implantadas uma série de reformas, orientadas, sobretudo, por Organismos Internacionais como o FMI e o Banco Mundial.

---

<sup>45</sup> Observe-se a utilização do termo sustentabilidade mimetizado na categoria “crescimento econômico sustentável”.

Em relação às reformas econômicas, estas foram implantadas de forma ortodoxa e rigorosa na Bolívia, contudo, seus resultados não foram os esperados, uma vez que em 2002, a Bolívia seguia sendo classificada como um dos países mais pobres, menos competitivos e altamente endividados do mundo.

Já a estratégia de combate à pobreza na Bolívia, foi praticamente vinculada à parceria impositiva dos organismos financeiros multilaterais. Em 1996, o FMI e o Banco Mundial criaram um programa de alívio da dívida externa para os países pobres altamente endividados, conhecido como HIPC, no qual, em sua primeira versão, a Bolívia foi incluída, em uma experiência que não foi muito alentadora, uma vez que os recursos ficaram desviados em cadeias de intermediações.

Junto com o HIPC, foi criado, em 1997, o chamado Diálogo Nacional, em razão das fortes demandas provindas da sociedade civil boliviana, com o objetivo de identificar as prioridades do país e das políticas públicas. Tal política também serviu como uma forma de legitimar a participação da sociedade e evitar grandes tensões sociais.

Em 1999, a Bolívia foi contemplada no HIPC-II, com a exigência de que formulasse a Estratégia Boliviana de Redução da Pobreza (EBRP), que foi aplicada nos países desde 2001, assim como no I HIPC, mediante a aplicação de reformas tendentes a privilegiar os setores privados, mercantilização dos serviços básicos, programas assistenciais emergenciais, além do compromisso em avançar nas privatizações, na abertura de mercados, na reforma trabalhista e do poder judiciário para garantir a atividade privada e os direitos de propriedade .

O Diálogo Nacional foi transformado em lei (LD) no ano de 2001, convertendo-se no principal instrumento da EBRP. A LD definiu os mecanismos de aplicação financeira da EBRP, com a criação de fundos, como o Fundo de Investimento Produtivo e Social (FPS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). O primeiro visa co-financiar programas e projetos em âmbito municipal, priorizando os setores de saúde, educação, saneamento básico e estradas vicinais. Já o último tem como principal objetivo administrar operações de crédito e financiar investimentos e planos de desenvolvimento institucional atinentes às competências dos municípios e Departamentos. O combate à pobreza, portanto, dar-se-ia de maneira descentralizada.

Avaliando tais políticas de combate à pobreza, observa-se que um dos principais problemas de sua execução diz respeito à falta de coordenação das políticas

entre os níveis administrativos. Da mesma forma, a nomeação direta dos governadores de Departamento e a eleição indireta dos conselheiros departamentais constitui-se em um empecilho à participação popular nos departamentos.

Obviamente que uma política contraditória como a implementada pela Bolívia para o combate à pobreza não poderia ser exitosa e isso pode ser comprovado pelo fato de que cerca de um terço da população da Bolívia vive em condições de pobreza extrema, com rendas que não alcançam o custo de uma cesta básica alimentar (OECD/DAC, 2001, p. 35), sendo que 14% do total da população está em situação de extrema pobreza.

Essa situação é acentuada com a precarização das relações de trabalho, predominando a informalidade, com um elevado impacto na geração de emprego, constituindo-se em uma das principais fontes de renda das famílias de menor condição econômica. Em 1999, mais de 60% da população ocupada, trabalhava no setor informal. O narcotráfico também tem uma grande influência no setor econômico e social. Estima-se que 10% do PIB da Bolívia provinha de tal atividade (LLANOS; GRANDCHANT, 2002, p. 42-44).

O sistema de descentralização e de participação implementado também fracassou. Na Bolívia, existe um sistema de descentralização que se utiliza de instrumentos de planificação do desenvolvimento que compreende os Planos Gerais de Desenvolvimento Econômico e Social (PGDES), os Planos Departamentais (PDD), os Planos Municipais (PDM). Um dos problemas é que geralmente esses planos apresentam incompatibilidades entre si.

Também se pode citar as deficiências de capacidade dos vários níveis administrativos, com sobreposição de competências, mecanismos de administração pouco institucionalizados, insuficiente aplicação dos sistemas de administração e controle financeiro, falta de estabilidade funcional com a politização dos cargos administrativos e a ausência de políticas de contratação de pessoal qualificado. Também é comum a prática da corrupção.

Existem ainda, as Organizações Territoriais de Base (OTBs), que têm uma relação direta com a administração municipal, com direito à informação, assessoria, cooperação e controle, sem contudo ter nenhum poder de decisão. Nesse contexto, é notória a falta de poder de decisão das instâncias participativas.



Quanto à política ambiental, em 1992, foi editada a Lei 1.333 de Meio Ambiente, e seus regulamentos, a partir de 1993 a 1995. Além disso foram criados a Lei do Instituto Nacional de Reforma Agrária – INRA, o Sistema Nacional de Áreas Protegidas e a Lei Florestal, constituindo-se um marco legal ambiental para o país. Foi criado ainda, em 1993, o Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – MDSMA, órgão responsável por promover a política de desenvolvimento sustentável, com grande influência a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21.

Nesse contexto, o processo de descentralização da administração pública, tal qual na estratégia de implementação das políticas de combate à pobreza, jogaria um papel decisivo em relação às políticas ambientais, sobretudo em uma melhor administração dos recursos florestais.

Também foram implementados processos de planejamento departamental, por meio dos Planos Departamentais de Desenvolvimento Econômico e Social – PDDES, os quais priorizaram projetos que apresentassem vantagens comparativas para dinamizar o desenvolvimento em curto prazo. Tais projetos incorporaram critérios de gestão ambiental provenientes da Agenda 21 e também foi criada uma Agenda 21 boliviana (OECD/DAC, 2001, p. 8).

Apesar do avanço da existência de um modelo de participação, assim como nos demais países podem-se apontar uma série de deficiências em relação às políticas ambientais na Bolívia, sendo os fatores econômicos prioritários nas agendas governamentais.

Nesse sentido, a Bolívia, na implantação de sua política econômica, concentrou-se em priorizar projetos de curto prazo, o que fez com que não se incorporassem critérios de sustentabilidade em longo prazo. Da mesma maneira, houve um contingenciamento de recursos comprometidos com a temática ambiental, além de um subdimensionamento orçamentário, como ocorreu no orçamento de 2001, no qual apenas 6,5% estava comprometido com gastos para o meio ambiente. O que existe de fato, como na maioria dos governos, é uma pouca prioridade às políticas ambientais e a sua pouca articulação com as políticas sociais, como ilustra o estudo da OECD/DAC (2001, p. 37):

No caso boliviano segue-se constatando a pouca atenção que se concede ao problema ambiental, tanto nas esferas de governo, assim como na própria sociedade civil, e não se vê a ligação estreita que existe entre a degradação ambiental e a pobreza. Esse tema multivariável não tem sido

bem estudado na EBRP e deve merecer uma nova análise para dar sustentabilidade a esta nova visão.

Nesse cenário, a priorização vem sendo dada às políticas de infraestrutura, com a definição de competência de ministérios da área econômica para agilizar a revisão das licenças ambientais, sobretudo na área de energia. Na mesma trilha, pode-se citar a existência de um vazio institucional na regulação do recurso água, em âmbito rural e urbano, a partir de uma ótica do manejo sustentável (OECD/DAC, 2001, p. 38).

Esse quadro complica-se no final da década de 90, com as crises econômicas globais afetando diretamente nos preços das suas exportações e também com a menor demanda de seus produtos nos mercados internacionais, gerando uma grave crise econômica no país e uma diminuição ainda maior da capacidade de investimento do Estado, o que prejudicou a implementação dos programas socioambientais. Assim, como consequência da não priorização da política ambiental, o país apresentou elevados índices de desmatamento, índices esses próximos a 120 mil hectares a cada ano.

No cerne dos problemas socioambientais bolivianos está a implementação radical das políticas neoliberais no país, o que suscitou no início dos anos 2000, um cenário de grande instabilidade política, com renúncia de presidentes, revoltas dos movimentos sociais e grandes conflitos, conforme analisam Llanos e Grandchant (2002, p. 5): “quase 20 anos depois de ter recuperado a democracia, e após 15 anos da aplicação com muito rigor das receitas de economia de mercado, uma severa crise assola sua economia e têm começado a suscitar movimentos sociais que põem à prova a democracia.

## **B) Regionalismo Aberto e a Sustentabilidade Amazônica**

Como visto no segundo capítulo, a proposta de Regionalismo Aberto, defendida pela CEPAL e por organismos multilaterais, ao mesmo tempo em que se apresenta absolutamente compatível com a interdependência global e com as políticas neoliberais, apresenta-se incompatível com a sustentabilidade da Amazônia, posto que tem como um de seus grandes pilares a ampliação da exportação de recursos naturais, principalmente para os países industrializados, comprometendo os ecossistemas das

regiões periféricas. Uma alternativa a esse modelo seria um regionalismo autônomo, com uma base socioambiental, nos moldes propostos por Gudynas<sup>46</sup>.

Assim, cabe neste momento, fazer uma reflexão sobre o modelo de regionalismo aberto implantado na América do Sul e verificar suas consequências em relação à efetividade do TCA.

#### **a) Regionalismo Aberto e a Política Externa Brasileira na Década de 90**

Com a hegemonia do modelo neoliberal na América do Sul na década 90, os países do continente voltaram-se para a construção de sua integração baseada no modelo de regionalismo aberto, figurando o Brasil como a principal liderança do subcontinente para a conformação do êxito de tal estratégia, com a prepoderância dos interesses de sua política externa. Cepik e Faria (2002, p. 4), classificam tal estratégia como “bolivarismo dos modernos”, essencialmente sul-americano e capitaneado pelo Brasil. Pode-se afirmar que a idéia de “modernos”, utilizada pelos autores no sentido de contemporaneidade, também pode ser extensiva ao sentido de modernidade, característica do regionalismo aberto.

Conforme já asseverado neste trabalho, a política externa brasileira tem uma grande influência no contexto sul-americano, tendo sido decisiva para a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, e ao longo dos anos 90, teve como foco importante a construção da integração sul-americana, baseada em um modelo de regionalismo aberto, calcado nas políticas neoliberais. Vizentini (2005, p. 318), sintetiza as principais prioridades da PEB, sobretudo no governo FHC, grande impulsionador de tais políticas:

A política externa de Fernando Henrique Cardoso tinha as seguintes linhas de ação prioritárias: avançar no caminho da integração regional, aprofundando o Mercosul, estímulo à diversificação de parceiros nas relações bilaterais, ações junto às organizações econômicas multilaterais, em especial à OMC e concentração de esforços para elevar à posição de potência internacional o Brasil, tornando-se membro permanente do Conselho de Segurança da ONU a partir de argumentos como tamanho territorial, contingente populacional e seu *status* de organização.

Nesse contexto, o Brasil tinha claramente a vontade de transformar-se em um *global trader*, utilizando a sua influência regional para alçar objetivos maiores no

---

<sup>46</sup> Cf. Capítulo II. Seção 2.2.2.

cenário global. Partindo-se dessa premissa, o compromisso do Brasil era muito maior com os países desenvolvidos e com os organismos internacionais, pois o país cumpria apenas os compromissos com eles (VIZENTINI, 2005, p. 320).

Dentro da estratégia regional, o Mercosul, criado em 1991, jogou um papel fundamental no sentido da afirmação da liderança brasileira, inicialmente em relação aos países do sul do continente. Por isso, era considerado como o epicentro da estratégia brasileira de conformação de um regionalismo aberto, capaz de, no novo cenário pós-Guerra Fria, garantir uma autonomia mínima aos países e um maior protagonismo na cena internacional (CEPIK; FARIA, 2002, p. 3). Tal estratégia pode ser chamada de “autonomia pela integração” (CEPIK; FARIA, 2002, p. 11).

Assim, caberia também ao Brasil, promover a conexão do sul com o norte continentais, este, representado, principalmente, pelos países amazônicos. Daí o surgimento da chamada Iniciativa Amazônica, em 1992, que representava uma reaproximação dos países signatários do TCA e do ponto de vista da política externa brasileira, uma complementação da estratégia de integração sub-regional representada pelo Mercosul, assim como um reforço das parcerias estratégicas com os países andinos, principalmente no setor energético. Segundo Cepik e Faria (2002, p. 22-23), essa iniciativa ao mesmo tempo em que revitalizou o TCA, foi o estopim para a formulação de políticas de integração física. Observa-se que, nesse caso, o TCA funcionou, mais uma vez como um importante instrumento de manejo da política externa brasileira.

Seria necessária então, a formulação de acordos de livre comércio integrando Mercosul e Comunidade Andina, de modo que todas as iniciativas convergissem para uma zona de livre comércio plena no período de dez anos. Dessa necessidade surge, em 1993, a proposta de criação da ALCSA, a qual foi abandonada posteriormente diante da desconfiança dos países em relação ao Brasil.

Em contraponto a tais iniciativas, em 1994 são lançadas as negociações para a criação da ALCA, uma intervenção norte-americana no continente que visava a criação de uma área de livre comércio em todo o continente, com uma forte abertura dos mercados e flexibilização das normas reguladoras, o que consolidaria a hegemonia dos EUA e das políticas neoliberais no continente americano. Tal iniciativa também trouxe impactos negativos no sistema de regionalismo aberto em construção pelos países sul-americanos.

Outros fatos de grande impacto nessa conjuntura foram as crises econômicas que afetaram o sistema econômico global – México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998) - as quais atingiram praticamente todos os países da América Latina, e que, unidas com a incursão de políticas agressivas de cooptação por parte dos EUA, de crises de desemprego e da complexidade da agenda integradora, acarretaram um momento de crise política e econômica no bloco sul-americano e no modelo de regionalismo aberto proposto para a região.

O fracasso faz-se claro na medida em que, segundo Cepik e Faria (2002, p. 25-26) no fim da década de 90, praticamente todas os arranjos de coordenação sub-regional de políticas de integração econômica e liberalização (Mercosul, Comunidade Andina, Grupo dos Três, Mercado Comum Centro Americano, CARICOM e o NAFTA) estavam em crise.

Esses autores, questionam ainda a capacidade de articulação do Brasil para a condução do processo:

Assim, se a capacidade efetiva do Brasil de exercer um maior protagonismo regional acabou se mostrando mais limitada que o idealizado, as estratégias de integração sub-regional e sul-americana capitaneadas pelo país, ponto central de sua política externa e simultaneamente elemento catalisador e produto da liderança regional articulada, também parecem não ter redundado nos sucessos almejados (CEPIK; FARIA, 2002, p. 27-28).

Dessa forma, o continente sul-americano entra no século XXI com suas iniciativas de integração fragmentadas, em crise e sob o jugo da hegemonia do neo-panamericanismo, capitaneado pelos EUA, que com mecanismo como os TLCs, apresenta-se de maneira ostensiva aos países visando impor seus interesses comerciais.

Contudo, na Cúpula dos Presidentes, no ano 2000, uma nova iniciativa foi lançada: a IIRSA, que teve como elemento central a revitalização do regionalismo aberto sul-americano.

## **b) Plataforma IIRSA**

A Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) pode ser considerada como a grande estratégia do regionalismo aberto sul-americano no início dos anos 2000. O sonho de integração física da região é antigo e essa iniciativa vem com a

intenção de dinamizar, sobretudo os fluxos comerciais entre os países e facilitar as exportações para o resto do mundo. Como patrocinadores da iniciativa, tem-se o BID, a CAF e o BNDES. O projeto consiste na conformação de dez eixos de integração do continente sul-americano, compreendendo, prioritariamente grandes obras de infraestrutura, como hidrovias, rodovias, hidrelétricas e gasodutos.

Em dezembro de 2000, o BID apresentou o documento “Um novo impulso para a integração da infra-estrutura regional na América do Sul”, no qual a instituição afirma que o espaço integrado na América do Sul deveria ter como guia a nova concepção que o próprio BID entendeu chamar de “regionalismo aberto ou novo regionalismo” (CARRION; PAIM, 2006, p. 5). Segundo as autoras, esse novo regionalismo exigiu uma série de reformas no continente:

- a) Abertura para o mercado mundial, sem restrições ao grande capital internacional;
- b) Crescimento do comércio intra-regional e intercontinental;
- c) Acordos comerciais recíprocos entre os países sul-americanos e destes com os países industrializados;
- d) Promoção da iniciativa privada;
- e) Retirada do Estado da atividade econômica direta;
- f) Nova orientação geopolítica exigindo negociações em bloco, dos países, em fóruns internacionais.

Observando-se tais reformas previstas e comparando com as características teórica exposta no segundo capítulo acerca da globalização neoliberal, percebe-se, claramente, a sua compatibilidade. No mesmo sentido, a IIRSA encaixa-se perfeitamente em tais objetivos. Analisando seus objetivos, Paim (2003, p. 5) detecta três principais: apoiar a integração de mercados para melhorar o comércio intra-regional, aproveitando primeiramente as oportunidades de integração física mais evidentes; apoiar a consolidação de cadeias produtivas para alcançar a competitividade nos grandes mercados mundiais; reduzir o custo sul-américa por meio da criação de uma plataforma logística vertebrada e inserida na economia global.

Desse modo, os projetos estão focados, sobretudo, nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, de modo que essa integração está voltada para escoar mais facilmente os recursos naturais dos países sul-americanos, principalmente, para os mercados norte-americanos e europeus, sendo estratégica, nesse sentido, a sua opção de não consultar a sociedade civil na formulação dos projetos.

Também se pode destacar a importância da Região do Pacífico e sua conexão com os recursos naturais da América do Sul, com destaque para a Amazônia, sendo pertinente a consideração de Zevallos (1994, p. 6) que afirma que aquela região, vista em seu conjunto, é a maior produtora de tecnologia e assenta mais de 50% da população mundial, constituindo-se em um grande mercado consumidor e que é cada vez mais evidente a grande importância da relação entre o Pacífico e a Amazônia.

No âmbito da IIRSA, permeando os discursos oficiais também se fala em promoção do desenvolvimento das regiões, contudo, como se verá adiante, essa não é uma prioridade no interior da iniciativa.

### **c) Regionalismo Aberto e o TCA**

No capítulo II deste trabalho, fez-se uma análise do regionalismo aberto e da sua incompatibilidade com a sustentabilidade amazônica, propondo-se para isso a implementação de um regionalismo autônomo, com base ecológica para a integração.

Convém neste momento, avaliar do ponto de vista das estratégias de regionalismo aberto implementadas ao longo da década de 1990, e em vigor até os dias atuais – caso da IIRSA – o que elas representam para a sustentabilidade amazônica.

Como visto, o modelo do regionalismo aberto apresenta-se como uma forma de integração essencialmente calcada no livre comércio e na inserção no cenário de interdependência do comércio global orquestrado pela OMC. Sua base essencial são as reformas neoliberais, implantadas nos países sul-americanos e em grandes obras de infraestrutura, conectadas diretamente ao mercado exportador de *commodities*, sob os interesses de grandes conglomerados econômicos. Tal mercado é concentrador de riquezas e as consequências socioambientais são visíveis. Assim, os países do sul, ricos em recursos naturais são fornecedores dos países do norte, que geralmente agregam valor a tais produtos ou concentram seus esforços em mercados de alta tecnologia, gerando assimetrias.

Tal modelo é responsável pela degradação de grande parte dos ecossistemas sul-americanos e são exemplos disso, os processos de desertificação na parte meridional do continente e no chamado “arco do desmatamento”, que avança sobre a

Amazônia brasileira e boliviana, influenciado pelo *agrobusiness*. Essa constatação reforça a idéia de que os modelos de monocultura, que separam a pecuária, o extrativismo e a agricultura, e que são preponderantes na lógica neoliberal, têm uma grande incompatibilidade com o equilíbrio ecológico.

No centro desse modelo, a prioridade dos vários regimes de livre comércio engendrados na América do Sul sempre foram os interesses comerciais, ficando as questões sociais e ambientais relegadas a um segundo plano. O pior de tudo é que estas variáveis são vistas como condicionalidades. Via de regra, os TLCs buscam flexibilizar a legislação social e ambiental, com o intuito de facilitar o livre comércio.

Nesse sentido, a ALCA poderia ser muito maléfica, pois previa inclusive a condenação de Estados, que por meio de suas legislações ambientais causassem óbices ao livre comércio, em uma verdadeira afronta à soberania desses países, com impactos diretos na realidade amazônica. Com o estancamento dessa iniciativa, reforçou-se a estratégia americana de negociar bilateralmente com os países andinos como: Colômbia, Equador e Peru. Importante ressaltar que, quanto aos acordos de livre comércio, a oposição aos EUA em relação à ALCA por parte dos países sul-americanos, deveu-se em grande parte a fatores de ordem econômica nacional do que propriamente em relação a questões sociais e ambientais (GUDYNAS, 2005, p. 8-10), o que denota o seu desprezo de parte a parte.

Quanto aos acordos em âmbito continental, o MERCOSUL, com a inserção de outros países amazônicos, vem se convertendo nos últimos anos no acordo comercial marco mais importante para a região amazônica. Mas não somente, uma vez que junto com a CAN, ambos têm enormes vantagens na promoção do relacionamento mais estreito entre os países, o que traz vantagens em relação a produtos e serviços para a Amazônia, dentro das próprias localidades amazônicas, sem a necessidade de serem trazidos de outras regiões. Contudo, não existem políticas produtivas comuns e também não se tem introduzido novos temas, como o ambiental e o social, na agenda de negociações (GUDYNAS, 2005, p. 10-11).

Ainda nesse sentido, Gudynas (2005, p.11) cita vários processos que tensionam uma possível regionalização da Amazônia: por um lado, os TCL das nações andinas com os EUA, e por outro, a expansão do MERCOSUL, sendo que estes são processos muito fortes em face das ações nacionais - sociais e ambientais - e inclusive, as regionais como a OTCA, que sofrem de grandes desvantagens .



A IIRSA também é um exemplo que tende a ocasionar sérios prejuízos aos ecossistemas e às populações sul-americanas e, sobretudo, amazônicas. Na concepção do projeto já se percebe uma visão “sobre a região” e não “da região”. Ilustra isso o fato de que, em documento sobre a IIRSA, o BID considera como os principais problemas para a integração física da América do Sul as “barreiras naturais”, como a cordilheira dos Andes, a selva amazônica e a bacia do Orinoco (PAIM, 2003, p. 4). São as chamadas “externalidades” ou “condicionalidades” do desenvolvimento.

Inserida nesse contexto, a Amazônia é uma das principais regiões atingidas, uma vez que dos dez eixos de desenvolvimento da IIRSA, quatro abrangem diretamente a região nos países onde ela está localizada, atingindo praticamente toda a floresta, de alguma forma.

Por seu turno, a participação das comunidades que sofrem os impactos dos grandes projetos de infra-estrutura é praticamente nula. O discurso dos financiadores minimiza os impactos sociais e ambientais, que tendem a ser mitigados pelo uso de tecnologias e que haverá discussão com as comunidades envolvidas. Os empreendimentos são escolhidos conforme critérios geo-econômicos (local estratégico para a instalação, fluxo de comércio, interesse da iniciativa privada) e, em último caso, aparece a preocupação com os impactos nas sociedades e no meio ambiente (PAIM, 2003, p. 16-17).

Paim (2003, p. 32-33) é conclusiva em reafirmar a existência de tais impactos, pois considera que mesmo não se tendo dados concretos sobre os impactos socioambientais cumulativos de todos os projetos previstos na IIRSA, é muito evidente que a estratégia da integração proposta é realizar os projetos em partes, para mais tarde, interligá-los. Dessa forma, ficaria mais fácil burlar as leis ambientais, pois os estudos são feitos em etapas, não prevendo, portanto, os impactos em toda a região de influência dos projetos complementares, o que ocorreria se fosse levado em consideração o caráter transfronteiriço da Amazônia.

Outro ponto interessante a destacar, é que esse modelo de desenvolvimento da infra-estrutura que vem sendo impulsionado pelos bancos multilaterais, é apresentado como a solução para os diversos problemas socioeconômicos que os países da América do Sul enfrentam há muitos anos. Porém, a sua implementação não está amenizando esses problemas e, o mais preocupante é que a deterioração dos recursos naturais está intensificando-se e quem sofre as consequências imediatas são as

populações que vivem à margem do sistema, ao passo em que a IIRSA teima em buscar refúgio na modernidade economicista.

Como consequência desse esquecimento das populações amazônicas, tem-se um cenário de fragmentação da região, em que os grandes privilegiados são os setores exportadores, em detrimento do bem-estar e da melhoria da qualidade de vida dessas populações. Dourojeanni (1998, p.196) acredita que, em relação à construção de estradas – as quais constituem os projetos de maior impacto – é pouco provável que investidores privados apliquem agora as lições aprendidas pelos governos e pelos bancos multilaterais e que, em virtude disso, as novas estradas sejam melhor utilizadas que as já existentes. Sobre isso, há de se indagar se os governos e os bancos multilaterais aprenderam mesmo, pois continuam a reeditar políticas praticadas há décadas e décadas, trazendo, com uma “nova roupagem”, os grandes projetos na Amazônia, sempre com uma base na racionalidade moderna.

Diante de tal cenário, faz-se conveniente repensar a iniciativa IIRSA, não como um fim em si, em termos de integração, devendo-se sujeitar a condições de ordem ambiental e social. Dentro dessa perspectiva, uma a integração deve adquirir uma nova roupagem, conforme afirma Procópio (2005a, p. 6):

Atrelar o destino da Amazônia profunda a simples melhorias da infraestrutura portuária, aeroportuária, fluvial, energética a serviço do agronegócio, equivale a abraçar uma pobreza conceitual de catastróficas dimensões. Cuidar das nascentes das águas, evitar sua compra por grandes grupos, maior atenção para com a biodiversidade por meio de efetiva prioridade para com a dimensão socioambiental, esse é o desafio que merece particular atenção.

Resta, por fim, compreender o papel do TCA no contexto do regionalismo aberto. Como visto anteriormente, uma das estratégias da PEB foi a Iniciativa Amazônica, que revitalizou o TCA e estabeleceu uma conexão entre os países da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica com vistas a facilitar a integração continental. Observa-se por esse contexto que o TCA apresenta-se como mero coadjuvante, e pode-se dizer que assim o foi ao longo de toda a década de 1990.

Mais do que isso, o TCA chancelou tais políticas integracionistas, sem no entanto, ter uma ação mais eficaz no sentido de inserir de forma efetiva no conteúdo do regionalismo sul-americano o critério sustentabilidade, não como uma mera “condicionalidade” ou “externalidade do desenvolvimento”, mas como elemento essencial.

Contudo, as relações do TCA em âmbito internacional nem sempre foram claras. Nesse sentido, foram firmados acordos com os países da Bacia do Prata, fazendo-se uma conexão com o Mercosul, bem como com os países da Comunidade Andina, mas sem maiores efeitos.

Isso fica evidente nos documentos e nos projetos gestados no âmbito dos órgãos do TCA e de suas Comissões Especiais. Para ilustrar tal fato, uma das grandes prioridades da gestão peruana da SPT foi a de contribuir para que os países da região atualizassem seus parâmetros e políticas internas como forma de avançar em direção a políticas regionais adequadas para alentar explorações racionais e competir comercialmente por meio da exportação dos seus produtos nos mercados internacionais, prestando especial atenção em cumprir as exigências que se conformam no mundo atual (SPT, 1997, p. 13). Leia-se, nesse caso, a implementação de reformas neoliberais.

Por seu turno, desde a década de 90, projetos voltados para a área da infra-estrutura já estavam previstos no TCA, no âmbito da Comissão Especial de Transportes, Comunicações e Infra-estrutura da Amazônia – CETICAM. Pode-se citar os principais:

- a) o Plano Geral de Transportes para a Região Amazônica (Programa CETICAM 1), que visava estabelecer uma estratégia para a promoção do transporte na região amazônica em várias modalidades, compatível com o desenvolvimento harmônico dos territórios amazônicos e a preservação do meio ambiente, a conservação e utilização racional dos recursos naturais destes territórios, de acordo com o mandato e o espírito do TCA;
- b) o Programa de Transporte Terrestre (CETICAM 3), com o objetivo de estabelecer um sistema terrestre viário e ferroviário na Amazônia, que complementando um sistema fluvial, contribuiria para a integração e intercâmbio de bens e serviços entre os territórios e países amazônicos e que fosse compatível com as condições socioeconômicas, físicas e ambientais da região;
- c) o Programa de Corredores Interoceânicos (CETICAM 6), que tinha como objetivo efetuar estudos de pré-viabilidade e viabilidade dos corredores interoceânicos prioritários, para promover a interconexão dos países por meio de suas áreas amazônicas, reconhecendo que os transportes ocupam papel decisivo no processo integracionista e que o sistema ecológico amazônico apresenta peculiaridades que precisam ser levadas em consideração para o processo de ocupação humana, respeitando e conservando a cadeia ecológica;
- d) o Programa da Bacia Amazônica e a viabilidade de interconexão com as Bacias dos Rios da Prata e Orinoco (CETICAM 7);
- e) e o Programa de Infra-estrutura (CETICAM 8), com ênfase nos aspectos enérgicos (SPT, 1997, p. 74-76).

Observe-se que tais projetos tinham um conteúdo praticamente idêntico aos demais projetos de infra-estrutura. Porém, o fato de terem sido criados no âmbito do TCA, emprestava a tais projetos uma conotação muito mais sustentabilista em relação aos propostos no âmbito do regionalismo aberto. Enquanto aqueles foram praticamente abandonados, em virtude das fragilidades institucionais do TCA, estes, por sua vez foram levados adiante. Contudo, em razão de os países formuladores de tais iniciativas serem praticamente os mesmos, com suas visões de sustentabilidade com um viés do neoliberalismo ambiental, não se poderia esperar muitas inovações de parte a parte.

### **3.1.3. Região MAP e sua Realidade Socioambiental no Início do Século XXI**

O estudo sobre as condições socioambientais da região MAP não pode estar desconectado das políticas nacionais analisadas anteriormente, e diante disso, é fundamental compreender, primeiro, que a região sofreu e sofre, tanto pela ausência de políticas sustentáveis, quanto pela implementação de políticas insustentáveis.

Como visto no primeiro capítulo, as unidades administrativas que compõem a região apresentam muitas características comuns e buscam viabilizar-se economicamente em um cenário em que são consideradas periféricas pelo poder político nacional. Pode-se dizer que, assim como praticamente toda a Amazônia, também existe uma visão “sobre” a região MAP e não “da” região. E isso está presente em grandes projetos que passam por ela, como é o caso da chamada Estrada do Pacífico, como será visto posteriormente.

Ao longo dos anos, a região foi vítima dos grandes projetos de colonização para a Amazônia, que tinham como fundamento principal a ideia de “vazio demográfico” e que permitiram com que se configurasse uma das maiores causas da degradação socioambiental: a fronteira agrícola e pecuária, que nas décadas 60, 70 e 80, causou sérios impactos ambientais e sociais, sobretudo no Acre. Neste Estado, cerca de 30% das terras foram cedidas para pessoas vindas de fora, o que inclusive gerou um forte

êxodo rural e inchaço das periferias das cidades acreanas, assim como migrações para os seringais bolivianos<sup>47</sup>.

Como consequência de tais políticas, o Acre sofreu nas décadas de 80 e 90, com grandes conflitos pela terra, exclusão dos trabalhadores rurais, maior urbanização e crescimento das cidades médias, maior industrialização e aumento do desmatamento. Como contraponto, vivenciou um forte movimento social em defesa das populações tradicionais - no qual se destaca a liderança de Chico Mendes - que lutou e conseguiu conquistar o estabelecimento das reservas extrativistas no Estado.

Nesse mesmo período, em Madre de Dios, ocorreu o descobrimento do ouro, petróleo, processos migratórios, expansão da produção agrícola, início da criação de gado, produção de coca e cocaína, estabelecimento da agroindústria e como consequência, o aumento do desmatamento.

Já em Pando, foi realizada a primeira abertura infra-estrutural, incrementando-se processos migratórios, início da produção de madeira, incremento da produção agrícola, lento começo da criação de gado, criação de uma zona franca e a instalação de uma planta processadora de castanha moderna.

Em que pese o fato de que na região existe um pouco mais de 7% da floresta desmatada (SOUZA, F., 2006, p. 47), a tendência de expansão de atividades predatórias é forte e preocupante, em razão da sua grande biodiversidade, bem como do grande potencial para a realização de políticas que representem uma transição para uma racionalidade ambiental.

Assim, ao longo da década de 1990, foi preocupante a expansão de atividades econômicas causadoras de grandes impactos nos três países. A pecuária foi uma delas.

Em Madre de Dios, durante a década de 90, com o planejamento da Estrada Interoceânica, houve uma forte tendência de especulação das terras marginais com o intuito de conversão das coberturas florestais em pastagens.

Em Pando a criação de gado é incipiente, sendo que nos anos 90, quando políticos e comerciantes ganharam muito dinheiro, muitas fazendas foram estabelecidas, gerando inclusive impactos culturais, com a moda “country”. Fuentes *et al*

---

<sup>47</sup> Os atores desse processo são conhecidos como “Brasivianos” e nos últimos anos vêm sofrendo ameaças de expulsão da Bolívia, com a implementação dos processos de reforma agrária no país.

(2005, p. 99) demonstram preocupação em relação o aumento da atividade pecuária nos últimos anos nesse Departamento, promovida por latifundiários, de forma extensiva, principalmente na província de Nicolás Suarez e na estrada Cobija-Puerto Rico. Estima-se que existam aproximadamente 47.000 cabeças de gado distribuídas em 342 estabelecimentos. Enquanto isso, o Acre tem na pecuária uma de suas principais atividades econômicas, com um rebanho que se aproxima de 2 milhões de unidades animais e já há muito tempo incorporou elementos da cultura agropecuária como a realização de Feiras Agropecuárias, Rodeios e outras atividades.

Com a expansão da frente agropecuária, principalmente no Acre e em Madre de Dios, as grandes cidades desempenharam um papel importante na comercialização dos produtos e como sede da administração pública e com isso também vieram grandes problemas urbanos e rurais e o principal de todos: a pobreza e exclusão social na região.

Mesmo com a ampliação das atividades econômicas, a exclusão social é muito grande na região. Segundo Francisco Souza (2006, p. 47), entre 42% e 51% da população total das três unidades (Madre de Dios/Acre/Pando) são consideradas pobres, com uma renda diária inferior a US\$ 1, sendo que na população rural a situação de miséria é ainda pior. Para se ter uma idéia, dados de 2001 dão conta de que 72% da população de Pando era constituída por pobres, sendo que existe uma grande disparidade entre a capital Cobija e os municípios rurais.

Isso é preocupante, uma vez que a Região MAP tem 35% de sua população concentrada em quatro categorias de estabelecimentos de terras: reservas extrativistas, unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos de agricultores, que controlam cerca de 54% da região (SOUZA, F., 2006, p. 44) e existe uma relação direta entre a pobreza e a degradação ambiental na região.

Além da pobreza, a Região MAP apresenta deficiências dos serviços públicos relacionadas à educação, à saúde, ao saneamento, à assistência técnica, sobretudo nas zonas rurais onde, em razão do difícil acesso e da fragilidade das estruturas estatais, há uma grande carência das políticas públicas. Nesse sentido, é providencial a avaliação de Fuentes *et al* (2005, p. 12), sobre a situação de Pando:

Outros aspectos da pobreza, como a vulnerabilidade, a exposição ao risco e a falta de representação, apesar de serem difíceis de quantificar, pode-se argumentar que têm uma relação com as florestas ou o setor

florestal, no caso de Pando. A floresta reduz os riscos de vida das suas populações já que permite a busca de opções em momentos de crise econômica. [...] Por outro lado, viver na floresta aumenta certos riscos com a exposição a enfermidades e a determinados tipos de acidentes que não são comuns em outros ambientes. Viver na floresta da Bolívia aumenta a vulnerabilidade, em parte, porque é uma região com uma economia baseada em poucos produtos florestais, cujo preço no mercado internacional não é muito estável. Além disso, por se tratar de uma zona remota, é muito sensível aos efeitos conjunturais nacionais que podem afetar a prestação de serviços das agências estatais, que já são frágeis.

Por outro lado, o Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre (2000, p. 187, v.2) aponta que a urbanização apresenta vantagens em termos sociais, facilitando o acesso a serviços sociais, porém aumentando as necessidades que normalmente seriam atendidas por meio do mercado ou do Estado. Nesse sentido, a pobreza na floresta parece causar menores impactos negativos que no meio urbano, sugerindo que, além de serviços ambientais, a mesma também presta “serviços sociais”.

Já nas cidades, o grande problema tem sido o desemprego e a informalidade, que geram insegurança social aos trabalhadores, em um cenário em que os principais empregadores acabam sendo as administrações em nível municipal e departamental ou estadual. Esse cenário apresenta-se, também, com o aumento da violência urbana, o que inclusive tem atingido municípios do interior.

De fato, a exclusão social é um dos principais problemas da Região MAP. Os indicadores sociais apontam índices inferiores aos nacionais, em que pese o fato de que seus critérios sejam contestados em relação à sua aplicação à realidade da Região<sup>48</sup>. Essa situação é agravada pela desestruturação da economia tradicional e pela inserção da economia global.

Diante de tal realidade e da aplicação de políticas neoliberais, que pouco levaram em consideração a sustentabilidade da região, seria importante o papel das prefeituras e governos estaduais nesse processo. Porém, como visto anteriormente, os processos de descentralização no Peru e na Bolívia fracassaram, o que teve uma ressonância direta na região, em relação aos Departamentos de Madre de Dios e Pando, respectivamente.

---

<sup>48</sup> O ZEE/AC (2000, p. 187) considera que os indicadores sociais convencionais nem sempre são adequados para captar e entender a realidade acreana, especialmente no que diz respeito a populações tradicionais e ribeirinhas na área rural.

Em Pando, com a edição Lei do Diálogo Nacional, permitiu-se a possibilidade do planejamento participativo. Contudo a lei, em sua implementação, deixou muito a desejar, pois os órgãos nacionais de desenvolvimento regional não funcionam bem e há uma má aplicação dos recursos em nível municipal. O governo departamental também não funciona da maneira desejada por falta de capacidade financeira e pessoal capacitado gerando uma fragmentação dos níveis de governo. O grau de coordenação entre o governo de Pando e as prefeituras rurais é muito frágil, ficando as políticas mais restritas à capital Cobija.

No Peru, em 1993, os governos regionais foram substituídos por governos departamentais, proporcionando independência de Madre de Dios em relação a Cuzco. Contudo, esses governos não são eleitos diretamente e não existe nenhuma forma de participação da comunidade em relação à gestão pública e à utilização dos recursos naturais.

Ao longo da década de 1980 e meados da década de 1990, cogita-se que Madre de Dios foi em grande parte controlada pelo Sendero Luminoso, embora haja controvérsias. Rubio (2006, p. 88) afirma que uma das causas que convém aduzir para afirmar que a guerrilha não atuou no Departamento de Madre de Dios, foi precisamente a suspeita que se tinha de que os garimpeiros pagavam o imposto fixado pelos emissários do Sendero Luminoso, que não exerceu maior violência porque lhe compensava economicamente, com vantagens, esta manobra. Controvérsias à parte, o fato é que a centralização política e o enfraquecimento do Estado, na era Fujimori, foram decisivos para a fragilidade das políticas socioambientais em Madre de Dios.

Já o Estado do Acre, é um caso à parte em termos de organização política, uma vez que tem autonomia administrativa desde meados dos anos 80 e, com a Constituição de 1988, houve um fortalecimento da autonomia dos municípios. Entretanto, ao longo de praticamente toda a década de 1990, a realidade política do Estado foi marcada pelo sucateamento do Estado, pela corrupção, pelo enfraquecimento das instituições, pelo domínio do aparato paralelo de Estado, com a hegemonia do narcotráfico e dos representantes do setor agropecuário nas estruturas de poder do Estado.

Essa realidade somente veio mostrar sinais de mudança no final da década, com o Governo Jorge Viana, chamado Governo da Floresta, que foi apoiado pelas bases das lutas sociais, dentre elas as lutas dos povos da floresta, e que teve como eixo



central de sua atuação, no período de 1999 a 2002, a aplicação de políticas voltadas para a sustentabilidade do Estado.

Este governo conseguiu, ao longo dos 4 anos, grandes avanços: mudar as concepções de gestão do Estado, retomar a capacidade de investimento e de fiscalização, investir fortemente em políticas educacionais, transversalizar as políticas ambientais, elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, cooperar com os Departamentos vizinhos e engendrar um programa de Desenvolvimento Sustentável, com o financiamento do BID. No entanto, pode-se dizer que, ao fim de 2002, em que pesem as mudanças institucionais, os resultados, sobretudo do ponto de vista social, foram pouco perceptíveis, até porque esse foi um governo de estruturação.

Desse modo, mesmo com novas experiências, como a do Acre, e com o discurso recorrente dos governos departamentais e municipais no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, a realidade da Região MAP foi muito mais influenciada pela conjuntura nacional, que contribuiu com a sua omissão, ou com a implementação de políticas equivocadas, para a formação de um cenário de vulnerabilidades.

Como consequência dessa grande vulnerabilidade da Região MAP, o desenvolvimento de atividades ilegais tem sido uma constante. Na região tem ocorrido o comércio ilegal de madeira, sendo que, como a Bolívia possui reservas grandes e relativamente intactas de florestas, as madeireiras peruanas e brasileiras concentram-se principalmente ao longo de sua fronteira. Estimativas oficiais mencionam que pelo menos 15mil m<sup>3</sup> de madeira são exportados ilegalmente, sendo que esses valores certamente são mais altos, em razão do seu caráter de clandestinidade e da pouca eficiência da fiscalização.

Também é patente o comércio ilegal de drogas, tanto que a Região é considerada como uma rota do narcotráfico internacional. É de conhecimento comum que Madre de Dios e provavelmente também Pando, têm muitos laboratórios ilegais que proporcionam o tráfico rumo às grandes metrópoles brasileiras e ao exterior. Tal situação é reforçada em suas consequências por Rubio (2006, p. 93):

O narcotráfico é outro fenômeno que assola a floresta tropical amazônica, especialmente nos territórios fronteiriços, o Departamento peruano de Madre de Dios, limítrofe com Bolívia e Brasil permite a passagem de um país ao outro com muita facilidade porque a vigilância policial é bem mais escassa. A aparição do narcotráfico traz algumas consequências imediatas, como a destinação de terrenos ao cultivo de coca, a atração de pessoas pela facilidade em ganhar dinheiro e os

dejetos de ácido sulfúrico utilizado para fazer a pasta-base de cocaína geram contaminação das águas. Esse comércio tem conexão com o mercado internacional.

Por sua vez, do ponto de vista da organização social, as populações indígenas não se sentem identificadas com nenhum dos três países, e autodenominam-se “povos da floresta”, ocorrendo, em muitos casos, migrações transfronteiriças dessas comunidades, muitas vezes, gerando conflitos. Quanto aos trabalhadores rurais e camponeses, os mesmos têm se organizado em associações produtivas nas reservas extrativistas (Acre) e neste Estado têm grande influência sobre as políticas governamentais. Em Madre de Dios a organização social é muito incipiente, em face dos processos repressivos da década de 90.

Assim, observando-se o cenário em fins dos anos 90 e no início deste século, pode-se afirmar que a Região MAP apresenta-se como um espaço com grande potencialidade, mas com grandes problemas socioambientais e três preocupações principais em relação à sua sustentabilidade: os impactos socioambientais da Estrada do Pacífico, a gestão transfronteiriça dos recursos hídricos e o aumento significativo da desflorestação no início do século, ameaçando a sua mega-biodiversidade. Essas preocupações estão absolutamente conectadas entre si e as suas motivações são exatamente consequência de uma visão moderno-economicista do desenvolvimento, muito presente na realidade da região ao longo da última década.

Dessas preocupações, a que tem uma maior conexão com os processos globais é a Estrada do Pacífico. Essa estrada, que liga o Brasil aos portos peruanos no Pacífico, é identificada, no lado brasileiro, como BR-317, está elencada entre os 31 projetos prioritários da IIRSA (eixo Peru-Brasil-Bolívia)<sup>49</sup> e foi concluída, na parte brasileira da obra, em 2002. Já no lado peruano, a construção já foi iniciada, sendo financiada pelo BNDES, junto com a CAF e o governo peruano e executado por empresas brasileiras. É importante ressaltar que o trecho brasileiro da Estrada faz parte dos eixos do Avança Brasil, incluindo ainda a construção de duas pontes entre Assis Brasil e Iñapari e entre Brasília e Cobija, obras que já foram executadas.

No projeto estabelecido no âmbito da IIRSA, a Estrada faz parte do Eixo também chamado Amazônico-Sul e em relação a ele estão relacionados diretrizes como: desenvolvimento da competitividade dos produtos da região, com a possibilidade de

---

<sup>49</sup> V. Anexos D e E .

constituir-se em uma zona de trânsito das exportações brasileiras para o Oceano Pacífico; que o desenvolvimento da infra-estrutura deve corresponder às necessidades da demanda, ao potencial produtivo e às considerações socioambientais; a construção de três rotas alternativas para articular em Iñapari-Peru-Brasil e os portos marítimos de San Juan, Ilo e Matarani (PAIM, 2003, p. 14). Pelo menos no papel, os aspectos socioambientais da região são levados em consideração.

Contudo, são grandes as preocupações quanto aos impactos socioambientais prováveis da Estrada do Pacífico. Dourojeanni (2001) considera que esses serão maiores em território peruano do que no território brasileiro e que o principal impacto será o ambiental, que está na base da maior parte dos problemas. Esse autor elenca os principais impactos ambientais e sociais indiretos, que são comuns na área de influência das estradas na região amazônica:

- a) Desmatamento, pela agricultura legal e ilegal;
- b) Degradação da floresta sem manejo e sem reflorestamento;
- c) Aumento dos riscos de incêndios florestais;
- d) Caça ilegal e tráfico de animais vivos;
- e) Pesca abusiva;
- f) Erosão de solos;
- g) Contaminação química de solos;
- h) Redução dos serviços ambientais do bosque, como ciclo de água, fixação do CO<sub>2</sub>;
- i) Invasão de áreas protegidas;
- j) Redução do valor paisagístico e turístico;
- k) Perda de biodiversidade e extinção de espécies;
- l) Invasão de terras indígenas por agricultores, madeireiros e mineiros;
- m) Expulsão de populações indígenas tribais, invasão de território de outros índios e geração de conflitos entre eles;
- n) Especulação e apropriação ilícita de terras;
- o) Proliferação de cultivos ilegais;
- p) Facilitação do tráfico de drogas, armas, animais silvestres e do contrabando em geral;
- q) Estímulo à migração para áreas urbanas;
- r) Degradação dos serviços sociais e do ambiente nas cidades e vilas locais;
- s) Estímulo à formação de favelas;
- t) Fomento ao subemprego escravizante;
- u) Aumento da prostituição feminina e infantil;
- v) Perda dos valores culturais tradicionais.”

Uma observação detida de tais consequências permite afirmar que elas já estão presentes na Região MAP. Portanto, a grande preocupação é com o alastramento de tais problemas, porque podem comprometer qualquer projeto de sustentabilidade para a região. Nesse sentido é importante a consideração de Ráez-Luna (2006, p. 2):

As atividades positivas estão seriamente ameaçadas pela economia dominante: a mineração de ouro e de madeira, a derrubada e queima das florestas para estabelecer agricultura e pecuária de baixa produtividade, a coca ilegal, a produção de fibra de alpaca com erosão genética, o turismo sexual e o crescimento descontrolado dos centros povoados. Todas estas atividades se baseiam em intercâmbios desiguais, financiam a corrupção e o desgoverno, fomentam a desmoralização, a invasão de áreas protegidas e territórios indígenas, o aumento da violência e a desigualdade, bem como a destruição da nossa base de recursos e serviços naturais. A estrada não é a causa desses problemas, de forma que o seu melhoramento não pode solucioná-los; mas pode aprofundá-los, porque reduzirá seus custos.

Dentre as preocupações, destaca-se ainda, a degradação de áreas protegidas, uma vez que a Estrada do Pacífico incentivará a exploração florestal, legal ou ilegal, mas sempre destrutiva, de pequenos e médios extrativistas, que já atuam intensamente no Departamento de Madre de Dios e que têm inclusive ingressado em territórios de grupos indígenas isolados que agora estão se refugiando no território do Acre.

Para se ter uma idéia da expansão de tais atividades, dados governamentais de atividade madeireira na região dão conta de que no Acre são explorados 200.000 m<sup>3</sup>/ano, em Madre de Dios 130.000m<sup>3</sup>/ano e em Pando 60.000m<sup>3</sup>/ano, sendo que é projeto do Governo do Acre triplicar a produção, com madeira certificada (BROWN et al, 2002, p. 284). Sobre esse aspecto, Fuentes *et al* (2005, p. 106-107) analisa a expansão do setor madeireiro em Pando, apontando que os maiores limitadores para alcançar o seu aproveitamento sustentável são o uso ilegal, os altos custos de produção, a falta de infraestrutura e os conflitos fundiários. Tal análise também é extensiva às outras duas unidades.

Dessa forma, há uma preocupação em relação aos impactos ambientais de tais atividades, tanto nas Reservas Extrativistas, no Acre, como nas áreas protegidas em Madre de Dios como o Parque Nacional Manu, Parque Nacional Bahuaja-Sonene, Reserva Nacional Tambopata, Zona Reservada Manu, Zona Reservada Alto Purus e Zona Reservada Amarakaeri.

É relevante asseverar, que mesmo não fazendo parte do eixo central da Estrada do Pacífico, o Departamento de Pando também poderá sofrer essas conseqüências. Segundo Dourojeanni (2001), tem-se anunciada a intenção de realização de obras complementares à Estrada, como a construção de uma estrada “marginal de selva” atravessando o Parque Nacional de Manu, a intenção de abrir o istmo de Fitzcarrald à

navegação e o anúncio de unir a Estrada do Pacífico com as estradas planejadas na região de Pando.

No contexto descrito, é importante saber se as instituições estão preparadas. Nesse sentido, é fundamental, inicialmente, afirmar que é praticamente um consenso entre as autoridades e a própria população da Região MAP, que a estrada é fundamental para o desenvolvimento da região. Tal premissa parte do pressuposto de que haverá um grande crescimento econômico e que as populações beneficiadas sairão (ou saíram) do isolamento – como é o caso daquelas que viviam no trecho entre Brasiléia e Assis Brasil, já asfaltado. As autoridades e as populações também sabem que os impactos ambientais e sociais podem ser grandes, contudo, os benefícios econômicos podem compensar.

Ainda nesse diapasão, grande parte desses atores desconhece o aspecto sul-americano e global do projeto e vários dos interesses do grande capital que estão por trás dele, uma vez que as discussões sobre a Estrada, sobretudo antes do advento da Iniciativa MAP, eram adstritas aos aspectos econômicos de cada Estado.

Assim, as instituições devem estar preparadas para enfrentar o agravamento dos problemas socioambientais, que já existem na região. Isso deve acontecer, tanto do ponto de vista normativo, quanto do ponto de vista das políticas públicas.

Nesse sentido, Dourojeanni (2001) considera que o Brasil esteja mais bem preparado institucionalmente, fazendo uma comparação com o Peru e cita algumas dessas vantagens. Para ele, no Brasil, o Ministério Público é atuante e existe um processo de fortalecimento das unidades ambientais. Já no Peru, o Ministério da Agricultura e o INRENA estão isolados e existe um conflito de interesses dentro do próprio Ministério. No Brasil, a legislação para a Amazônia prevê uma reserva legal de 80% das propriedades, enquanto que no Peru essa obrigação é de 30%. Além disso, neste país não existe um nível de proteção ao território indígena amazônico como há no Brasil, o que tem forçado a muitos deles buscar refúgio nas terras acreanas. O Estado do Acre está executando um programa de desenvolvimento sustentável com o apoio do BID e nada parecido existe no lado peruano.

Esse autor, contudo, deixou de asseverar que, mesmo com todo esse aparato legal, o Acre é, dentre os três integrantes da Região MAP, o que maiores danos

têm causado ao meio ambiente da região. Ilustra isso o fato de que a região leste do Acre já compõe a parte ocidental do chamado “Arco do Fogo”, onde ocorrem os maiores índices de desmatamento, sendo que cerca de 80% da área desmatada no Estado ocorre nessa região, que, mesmo com a implantação de reservas e assentamentos extrativistas, respondeu por grande parte da variação do desmatamento ao longo da década de 1990<sup>50</sup>.

Já Pando e Madre de Dios mostram poucas mudanças na cobertura vegetal em relação ao Acre. No entanto, existe uma grande apreensão se aqueles seguirão os mesmos padrões deste, conforme constata Brown *et al* (2002, p. 284):

Existem sinais de que este padrão (Acre) está expandindo-se rapidamente. Em um estudo recente no projeto de Colonização Pedro Peixoto, no extremo leste do Acre na fronteira com a Bolívia, a taxa anual de desflorestamento aumentou no período de 1997 a 1999 em comparação com o período de 1990 a 1997.

Quanto à preocupação com a devastação florestal, esta foi confirmada com a grande queimada de 2005, resultante de uma seca de aproximadamente 3 meses, ocasionada por uma redução das chuvas nos últimos anos (BROWN, 2006). Foram detectados mais de 15.000 focos de calor na Região MAP, sendo a sua maioria absoluta no Estado do Acre, sobretudo na região leste e no entorno da Estrada do Pacífico.

Essa situação também esteve presente em Madre de Dios e Pando. No primeiro, a grande maioria das queimadas aconteceu ao longo da estrada, próximo de Ibéria, na Zona de Amortecimento da Reserva Nacional Tambopata e ao norte de Puerto Maldonado. No caso do segundo, foram detectados incêndios transfronteiriços entre municípios de Epitaciolândia (Acre) e Cobija (Pando).

Ainda sobre o aspecto do desmatamento e das queimadas na região, é importante fazer uma conexão com a questão da pobreza, conforme asseverado no marco teórico, e da carência de políticas voltadas aos pequenos produtores. Um exemplo disso está no Acre, que detêm as maiores taxas de desmatamento e queimadas na região, sendo que os maiores desmatamentos ocorrem em áreas de até 10ha, e o uso do fogo ainda é uma prática predominante para limpeza da área para desmatamento e plantio (A TRIBUNA, 2007).

---

<sup>50</sup> V. Anexo F.

Outra grande preocupação do início do século XXI na Região MAP diz respeito à gestão dos recursos hídricos transfronteiriços da Bacia do Rio Acre, que tem 7.590 km<sup>2</sup> e é a principal, em importância, para os três países.

A esse respeito, o problema da falta de água no período de estiagem tem sido constante nos últimos anos, com riscos, inclusive de colapso, como aconteceu em 2005, em Rio Branco. A Bacia do Rio Acre vem sofrendo sérios impactos ambientais resultantes da ação antrópica: erosão, assoreamento, desmatamento da mata ciliar, redução do nível das águas, alteração da qualidade da água e redução da diversidade e da densidade de peixes. Até 2002, 13% (1.014 km<sup>2</sup>) da Bacia foi desflorestada, sendo que 68% em território brasileiro (REIS, 2006)<sup>51</sup>.

A gravidade do problema é grande, posto que os rios são importantes, tanto do ponto de vista ambiental, como social, cultural e econômico para as populações da fronteira MAP, estando a resolução dessa questão na ordem do dia da agenda sustentável dos Estados.

Diante de tal realidade, Brown *et al* (2002, p. 285-289) apontam para alguns desafios que precisam ser superados para a promoção do desenvolvimento sustentável na região: a falta de conhecimento sobre os países vizinhos; as armadilhas sociais na fronteira; os investimentos para a competitividade econômica avançam mais rápido que os investimentos sociais e que o planejamento governamental; as mudanças climáticas previstas para a região; e a mudança acelerada nos padrões de comportamento social.

O primeiro desses desafios, diz respeito às poucas informações e estatísticas sobre a região; o segundo é relativo ao grande avanço da fronteira de busca por recursos naturais, um exemplo disso está na cidade de Assis Brasil, que em virtude do forte desflorestamento ao redor da cidade, teve que suprir a falta de madeira para construção de casas importando madeira ilegalmente vinda do Peru; o terceiro, remete-se ao fato de que o foco tem-se concentrado no componente infra-estrutura e os prejuízos sociais e ambientais nas regiões por onde passam as rodovias não são previstos; o quarto, refere-se às mudanças climáticas significativas que já vêm ocorrendo na região, com severos períodos de seca e aumento de temperaturas; e, por fim, em relação às mudanças de comportamento, observa-se que nas pequenas cidades, com índices baixíssimos de violência, onde não existem

---

<sup>51</sup> V. Anexo G.

mendigos nem menores abandonados, já se observa uma preocupação com os impactos sociais que podem ser causados pela Estrada. Essa é a realidade da região MAP.

### **A) Iniciativa MAP**

Diante dos problemas encontrados para a consolidação do Tratado de Cooperação Amazônica como um mecanismo efetivo na construção da sustentabilidade da Região Amazônica, construído de cima pra baixo, novas experiências de cooperação são gestadas em nível local, destacando-se a Iniciativa MAP, criada em 1999, que se auto-denomina como um movimento solidário de grande escala de cidadãos livres e independentes dos três países.

A iniciativa não se considera um movimento institucional ou político, não procura converter-se em uma instituição e não procura substituir, nem deslocar organizações existentes. Aparentemente, uma experiência “de baixo pra cima”, que tem obtido bons resultados na articulação dos atores locais do desenvolvimento da região em face dos crescentes problemas relacionados às queimadas, ao desmatamento, à pobreza das populações, aos problemas na Bacia do Rio Acre, bem como a construção da Rodovia Interoceânica, ligando o Acre aos portos do Pacífico.

A articulação MAP originou-se como uma iniciativa sobretudo de pesquisadores das Universidades da região e teve a primeira reunião realizada em dezembro de 2000 em Rio Branco, a segunda reunião foi em Puerto Maldonado (2001), ocasião em que se discutiu os efeitos da construção da estrada interoceânica; a terceira reunião realizada em Cobija (2002); e a quarta em Brasília/Epitaciolândia (2003), com um número crescente de participantes e de iniciativas engendradas.

Essa articulação entre os diversos atores da Região MAP tem ocorrido não somente por meio de encontros anuais, mas também com articulações setoriais, como é o caso dos chamados mini-maps, que tratam de temas dentro de eixos como: conservação ambiental, equidade social, desenvolvimento econômico e políticas públicas. Além disso, existem questões específicas que têm grande espaço na agenda MAP. É o caso das discussões em torno dos impactos da Estrada do Pacífico, da gestão da Bacia do Rio Acre e dos desmatamentos e queimadas na região.



Segundo Ballivián (2005, p. 4-5), a Iniciativa MAP apresenta uma visão holística do desenvolvimento desde o seu início, assim como uma visão indígena e camponesa, a qual afirma que a questão central do desenvolvimento não está no significado do crescimento econômico, e sim no sentido de um desenvolvimento humano integral e harmônico. Nesse sentido, essa articulação busca incorporar de fato os elementos socioambientais como elementos essenciais do desenvolvimento, a partir de uma construção horizontalizada, com o diálogo de saberes.

Dessa forma, a participação das comunidades da floresta tem sido fundamental no processo, com estas expondo a situação em que vivem e reivindicando pautas específicas em relação às políticas públicas. De acordo com Ballivián (2005, p. 7), a principal demanda dos indígenas e camponeses tem sido a de exercer o direito à informação, à participação e ao controle nos processos que atingem diretamente as comunidades, como o saneamento e a titulação de terras, bem como na elaboração participativa de projetos agro-florestais e de ordenamento territorial.

Nas discussões da Iniciativa MAP existe uma união de saberes com a interação do grupo acadêmico gerador, que tende ao pensamento lógico-formal, enquanto que os diferentes atores se expressam com discursos simbólico-narrativos (BALLIVIÁN, 2005, p.11). Tal metodologia proporciona um aprendizado mútuo e facilita a compreensão dos processos a que estão submetidas tais comunidades, de modo a agregar valor na construção de um novo *modus operandi* em relação a políticas públicas voltadas a essas comunidades.

É importante destacar ainda, a articulação que vem ocorrendo entre os entes governamentais locais, tanto na esfera departamental e estadual, como na esfera municipal. Um exemplo é o “Comitê Trinacional de Fronteira” que envolve as prefeituras de Assis Brasil (BRA), Bolpebra (BOL) e Iñapari (PER), o que tem resultado, embora de maneira incipiente, em políticas públicas comuns em diversas áreas de atuação.

Em face de tais avanços e das metodologias utilizadas, Ballivián (2005, p. 12) considera que a experiência dos primeiros anos de confrontações discursivas demonstram que o marco teórico referencial e a dinâmica estabelecida é adequada para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável buscado explicitamente pela Iniciativa MAP.

Entretanto, outros autores são reticentes em relação ao êxito desses processos:

É difícil estimar a sustentabilidade da iniciativa MAP. Geralmente falando, não é difícil encontrar na América Latina exemplos de iniciativas positivas que, depois de um período de rápido crescimento, carecem de impacto tangível e sofrem sua morte. Pode ser que seja que a iniciativa do MAP é tão somente um outro exemplo disso. Mas pode ser que também seja que a iniciativa MAP forme uma exceção positiva, oferecendo oportunidade para a formalização de alianças locais, alianças que poderiam acionar processos de desenvolvimentos que vão mais além do nível clássico do planejamento local do desenvolvimento, ocorrendo entre os limites políticos da governabilidade, portanto carecendo de vínculos econômicos de espaços econômicos maiores. [...] Pode também ser que o MAP tão-somente proporcione um campo de batalha politicamente neutro para atores locais e regionais com interesses em conflito (OOSTEN, 2004).

A idéia básica das “mesas redondas” participativas é a de criar um novo sistema de regulação com finalidade de estabelecer um ‘consenso’. Em nível internacional, esse tipo de ‘governança’ é considerado, cada vez mais uma resposta à falta de legitimidade democrática das instituições internacionais. Em teoria, a noção de governança seria remissiva à busca de uma gestão livre de validação por ideologias dominantes, para melhor divisão de poder entre as parcerias. Nesse entendimento, uma ‘boa’ governança deveria considerar, assim, o respeito aos direitos humanos e aos padrões ecológicos mínimos de conservação e transparência democrática. Na prática, porém, o uso retórico de tais categorias não garante, de fato, uma orientação na direção de um projeto político plural, democrático e sustentável, como há muito é reivindicado pelas diversas lutas sociais”. (ZHOURI *et al*, 2005, p. 16)

De qualquer forma, mesmo que sejam prematuras quaisquer avaliações conclusivas sobre a Iniciativa MAP, pode-se dizer que ela representa um modelo alternativo de integração em relação, por exemplo, ao TCA. Oosten (2004) considera que, mesmo que instituições internacionais, como o Tratado de Cooperação Amazônica, formem teoricamente um marco jurídico para a cooperação fronteira internacional institucionalizada, os membros de tais instituições internacionais têm pouco ou nada a ver com essas redes interfronteiriças que espontaneamente surgem e ultrapassam os limites nacionais, com pouca ou nenhuma intervenção do Estado. À revelia desses modelos, existem iniciativas em pequenas regiões, principalmente em regiões fronteiriças – como na Região MAP - onde a cooperação se forma por meio do intercâmbio cultural cruzando as fronteiras nacionais.

Nesse diapasão, é que se pode afirmar que a Iniciativa MAP pode ser considerada, pela forma como se opera, pela sua peculiaridade e pela distância dos

mecanismos tradicionais de cooperação amazônica em relação à sua realidade, uma nova forma de cooperação, construída na própria região, que trata especificamente dos seus problemas e que tem como principais protagonistas as populações locais.

Como fatores favorecedores do surgimento desse tipo de movimento estão justamente as condições sociais e ecológicas a que estão submetidas tais populações e as grandes preocupações que fazem parte da agenda em torno da sustentabilidade da região. Assim, diante da pouca efetividade do mecanismo interestatal de cooperação amazônica, representado pelo Tratado de Cooperação Amazônica – um mero desconhecido na realidade local – e de uma grande necessidade de integração da região para promover um desenvolvimento com bases sustentáveis, a Iniciativa MAP surge como uma grande novidade na integração da Região, e que, mesmo incipiente, pode ganhar importância política de modo a confirmar o questionamento em torno das formas tradicionais (como o TCA) e neoliberais de integração (regionalismo aberto):

A maioria dessas alianças locais segue sendo demasiadamente pequena para se ter uma importância política em nível internacional, mas elas poderão formar a base para formas mais sérias de integração regional no futuro e é importante dar-lhes uma olhada profunda para entender como a integração em nível das bases toma forma, quais são os seus efeitos sobre o desenvolvimento regional e a governabilidade e como estes podem servir como instrumento para uma maior integração regional em um nível mais alto (OOSTEN, 2004).

Diante dessa constatação, reforça-se ainda mais a hipótese de que, ao longo do período estudado, o Tratado de Cooperação Amazônica foi um instrumento pouco efetivo na promoção da sustentabilidade da região MAP, sendo que as lacunas existentes na sua efetivação - sobretudo em regiões-fronteira - motivou novas iniciativas, com outras bases metodológicas, como é o caso da iniciativa estudada.

#### **3.1.4. O Discurso do Desenvolvimento Sustentável e a Insustentabilidade da Cooperação Amazônica na Região MAP**

Com base nas análises realizadas, cabe, por fim, demonstrar que a pouca efetividade do Tratado de Cooperação Amazônica na Região MAP, no decênio 1992-2002, tem uma ligação intrínseca com o chamado “discurso do desenvolvimento sustentável”, por meio de sua configuração nos três processos analisados: a fragilidade institucional do

TCA; o Tratado analisado como um esquema cooperativo federativo à luz das políticas nacionais e sua contradição em relação às políticas de integração regional; e a realidade socioambiental da Região MAP.

Para realizar tal intento, será necessário, verificar, à luz do marco teórico, três premissas essenciais: a primeira, é de que o “discurso do desenvolvimento sustentável” permeou a prática da cooperação amazônica, das políticas nacionais e teve conseqüências em relação à Região MAP; a segunda é de que os modelos de desenvolvimento engendrados por tais processos estão distantes dos princípios de racionalidade ambiental; e a terceira, é de que esses mesmos modelos não representam uma transição rumo à sustentabilidade em termos racionais ambientais.

Conforme estudado ao longo deste trabalho, o paradigma do desenvolvimento sustentável apresentou-se, praticamente, como um discurso comum das autoridades, da legislação, dos tratados internacionais, dos políticos, dos movimentos sociais, da opinião pública, enfim, da sociedade. Apresentou-se, portanto, com variadas interpretações e distorções e foi apropriado pelo neoliberalismo ambiental e confundido com os códigos do capital. Assim, tornou-se comum o uso do termo na execução de decisões políticas, muitas destas baseadas em seu conteúdo pela lógica moderno-economicista, mas com um “rótulo” de “desenvolvimento sustentável”. Assim se configura o discurso do desenvolvimento sustentável.

Tal análise é importante, pois os problemas socioambientais da Região MAP são produto de um processo histórico de políticas equivocadas e da ausência das políticas tradicionais de cooperação, tanto em relação à sustentabilidade amazônica quanto em relação às suas microrregiões. Tais problemas não podem ser observados de maneira isolada da realidade continental, da realidade amazônica e da realidade nacional, pois tais conjunturas, aliadas com a conjuntura local influenciaram muito na realidade da região ao longo do período estudado e são fundamentais para a sua própria sustentabilidade.

Quanto ao TCA, pode-se afirmar que a sua assinatura foi muito importante, sobretudo para a confirmação da soberania dos países amazônicos sobre as suas respectivas amazônias nacionais, diante dos interesses internacionais. Apresentou-se ainda como um regime de desenvolvimento sustentável, com um discurso articulado em relação às questões socioambientais da Amazônia, mas que, ao mesmo tempo, mostrou-se contraditório em relação aos interesses e às políticas praticadas pelos países signatários.

Desse modo, enquanto no TCA falava-se em “sustentabilidade social, ambiental e cultural”, nos diversos fóruns regionais e multilaterais falava-se em “crescimento sustentável”; enquanto no âmbito do TCA falava-se em “cooperação e solidariedade”, nos outros espaços falava-se em “liberalização” e em “aumento de competitividade”; enquanto no TCA falava-se em “valorização das comunidades amazônicas”, em outros fóruns falava-se em grandes projetos de infra-estrutura. Enquanto que no TCA, a Amazônia está no centro do desenvolvimento, em outros espaços ela é considerada uma “barreira natural” ao regionalismo aberto. Nesse panorama, não é difícil concluir que tal discurso não se sustenta na prática.

Conforme visto, a década de 1990 representou a revitalização do Tratado, uma vez que foram engendrados vários projetos, dos quais poucos foram executados em razão dos fatores já alegados. O contraditório nisso tudo é que, em tempos de revitalização, o TCA não passou de um mero coadjuvante das políticas de integração da América do Sul, tendo sido utilizado como instrumento para fortalecer as relações norte-sul do continente, obedecendo aos interesses da política externa brasileira na construção do regionalismo aberto no continente. Fica evidente que para os países sempre foi prioridade implementar os regimes de livre comércio do que contribuir para a execução de projetos engendrados no âmbito do TCA.

Aliás, a política externa brasileira, que foi tão efetiva em obter o consenso em torno da assinatura do TCA, muito pouco fez para a sua efetividade ao longo dos anos 90. No país, a Comissão Nacional Permanente foi criada somente em fins de 2002 e instalada em 2003, o que denota o pouco caso feito pela diplomacia brasileira em relação ao Tratado. Mesmo partindo do Brasil a proposta de criação de uma Secretaria Permanente e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a sua condição de liderança amazônica foi muito pouco utilizada para alavancar os processos no âmbito do TCA, uma vez que a agenda externa brasileira estava focada na construção do regionalismo aberto sul-americano.

A mesma contradição do discurso apresenta-se em relação à implementação de políticas nacionais, em se considerando que, no âmbito do TCA, os países analisados – Bolívia, Brasil e Peru – fazem parte de um esquema cooperativo federativo.

Nesse ponto, o discurso que traz em seu rótulo a marca de “sustentável” mostrou-se, na prática desses países, por meio das reformas neoliberais, do

enfraquecimento do Estado como indutor do desenvolvimento e de políticas fracassadas de inclusão social e preservação ambiental. Nesse turno, ao mesmo tempo em que surgiu a necessidade de implementação destas políticas, os países passaram a ficar vulneráveis a crises externas e com grandes insuficiências orçamentárias, gerando uma crise de governabilidade democrática que se manifestou pela incapacidade do Estado de afirmar uma presença institucional nas regiões periféricas, bem como um déficit patente de legitimidade frente às populações locais, como ficou claro nos processos de descentralização.

Assim, a criação de órgãos ambientais, ainda que com posições periféricas nas políticas de governo e com o intuito de abrigar aliados políticos; a adoção de leis ambientais tanto em nível constitucional quanto infra-constitucional (consideradas como no caso do Brasil, das mais avançadas do mundo); a criação de programas visando a preservação do meio ambiente e o combate à pobreza; a descentralização das políticas e o acolhimento formal do componente “sustentabilidade” nos grandes projetos de infraestrutura, apresentaram-se, nessas experiências nacionais, como forma de dar uma “cara de sustentabilidade” às políticas neoliberais engendradas por eles e de prestar uma satisfação às pressões internacionais e ao movimento socioambientalista.

Dessa forma, o que se viu na prática foi um total descaso com as políticas voltadas à sustentabilidade, em detrimento daquelas voltadas ao livre mercado, à exportação de *commodities*, à redução dos direitos sociais, gerando mais desigualdade social, desemprego e devastação ambiental. A crença, portanto, era a de que o mercado, com suas soluções modernas, seria a redenção para a promoção da inclusão social e do equilíbrio ecológico.

À luz do referencial teórico deste trabalho, é possível identificar várias categorias enunciadas no segundo capítulo que caracterizam e analisam a racionalidade moderna, para compreender a realidade das políticas nacionais e regionais: as políticas neoliberais conseguiram transferir o centro das decisões do âmbito jurídico-político para a esfera privada, reduzindo a cidadania a aspectos meramente formais; o modelo de globalização implementado pelos países e pelo regionalismo aberto mostrou-se incompatível com a preservação do meio ambiente; os modelos implantados priorizaram a maximização do benefício econômico em curto prazo, sem maiores preocupações com as futuras gerações; tais políticas ampliaram as assimetrias entre os países do Norte hemisférico e os do Sul; houve uma priorização dos modelos monocultores; é forte a

marca da hipereconomização das relações sociais, políticas e culturais; houve uma padronização dos modelos de desenvolvimento, com base em uma racionalidade moderna, marcada pelo neoliberalismo; a reedição do modelo de “grandes projetos”; e, uma visão “sobre” a região Amazônica e não “da” Amazônia. A aplicação de tais categorias referenda a hegemonia da racionalidade moderna sobre a racionalidade ambiental nessas políticas.

Em razão de tais políticas, com os valores de mercado sobrepondo-se na formulação das políticas públicas, as populações amazônicas - aí se incluindo a da Região MAP - foram, seguindo a lógica dos grandes projetos sempre implementados na Amazônia ao longo de sua história, relegadas a um segundo plano, privilegiando-se as elites empresariais nacionais e internacionais. Mais uma vez prevalece a lógica do (des)envolvimento.

Contudo, por questões de estabilidade política, o discurso do desenvolvimento sustentável precisa gerar “consensos”, dissimulando seus interesses e dissolvendo a possibilidade de divergir, ante ao propósito de alcançar um crescimento sustentável. Dessa forma, as políticas gestadas foram quase sempre elaboradas sem a participação efetiva das populações envolvidas, para que depois fossem referendadas, ou, quando passaram por consultas, buscou-se a concertação de interesses, com base na premissa de que “o crescimento será bom para todos”.

Porém, essa afirmação deve ser desmistificada, conforme constata Dourojeanni (1998, p.192):

A população amazônica tem crescido em ritmo acelerado, assim como a economia, contudo a melhoria na qualidade de vida não tem sofrido mudanças significativas. Isso se deve a um modelo de desenvolvimento que privilegia o crescimento econômico, sem desenvolvimento social. Um exemplo claro de tal relação é o fato de que os recursos naturais continuam e vão continuar sendo explorados, gerando pouquíssimos benefícios sociais.

Da mesma forma, mesmo com os avanços nas legislações ambientais, estas foram enfraquecidas diante da voracidade da lógica do mercado. Nesse sentido, é pertinente a consideração de Le Prestre (2000, p. 83), avaliando os países em desenvolvimento:

Ora, costuma acontecer que é no momento da implementação que uma política adquire sentido. Em numerosos PEDs, a maioria das leis

visando a proteção ambiental acaba letra morta. Governos ou suas administrações simplesmente ignoram os compromissos assumidos ou estes são pervertidos pelos atores intermediários, que os interpretam conforme os interesses deles próprios. Tal fenômeno também se verifica comumente nos países ricos.

Assim, partindo-se da análise dos elementos expostos, pode-se afirmar, que diante desse quadro, a Região MAP sofreu as consequências sociais e ambientais das políticas neoliberais implementadas nos anos 1990 - disfarçadas com a roupagem do discurso do desenvolvimento sustentável - e que, no início do século XXI, em virtude de tais políticas, está no centro de grandes projetos ligados ao regionalismo aberto e que já estão impactando a região e podem gerar consequências ainda maiores no futuro.

Analisando-se por outro espectro, da mesma forma, o TCA e seus projetos de cooperação – ou a sua ausência – assim como as políticas neoliberais, baseadas na racionalidade moderno-economicista, não contribuíram para a conformação de um modelo de racionalidade ambiental na região MAP.

Assim, à luz dos fundamentos de uma racionalidade ambiental substantiva, o modelo moderno de desenvolvimento, que tem como base os grandes projetos de infra-estrutura, o incentivo a práticas predatórias, o aumento das desigualdades sociais e o regionalismo aberto, praticamente não contribuiu para uma reapropriação social dos recursos naturais pela população amazônica, baseada na sua preservação e na multiplicidade de formas de auto-gestão, com a valorização das diferentes culturas. Pelo contrário, sempre buscou impor sua lógica ocidentalizada de desenvolvimento.

Dessa maneira, trata-se de um modelo que não se abre para a diversidade de estilos de desenvolvimento sustentável, fundados nas condições ecológicas e culturais de cada região e de cada localidade; que não tem compromisso com a eliminação da pobreza e da miséria extrema; que contribui para a existência de catástrofes ecológicas; e que não tem compromisso com a distribuição da riqueza e do poder por meio da descentralização econômica e da gestão participativa e democrática dos recursos naturais. Diante de tudo isso, resta claro que o neoliberalismo ambiental e o modelo de cooperação amazônica não dialogam com os saberes comunitários e com a vivência dos movimentos comunitários que representam grande parte da diversidade amazônica.

Resta por fim, saber se o cenário posto apresenta, pelo menos, elementos de transição rumo à sustentabilidade, de acordo com a teoria da racionalidade



ambiental, como visto no segundo capítulo. Para esse exercício, deve-se levar em conta que esse processo caracteriza-se pela oposição de interesses e perspectivas de ambas as racionalidades, por suas estratégias de dominação e por suas táticas de negociação de tal modo que resulta em um processo transformador de formações ideológicas, práticas institucionais, funções governamentais, normas jurídicas, valores culturais, padrões tecnológicos e comportamentos sociais inseridos em um campo de força no qual se manifestam os interesses de classes, grupos e indivíduos, que dificultam ou mobilizam as mudanças históricas para construir uma nova racionalidade social.

Uma análise de todo o processo permite que se conclua que a aplicação das políticas neoliberais e o uso de um discurso de consenso em torno do desenvolvimento sustentável, mimetizado pelo neoliberalismo ambiental, ao mesmo tempo em que promoveu a institucionalização da sustentabilidade por meio de normas jurídicas e de práticas supostamente sustentáveis, desarticulou as oposições entre os diferentes interesses, situando-os em torno de um falso consenso.

Assim, os interesses do mercado acabaram hegemônicos diante dos interesses socioambientais e culturais. Isso fica patente, pelo fato de que os movimentos sociais - considerados como grandes indutores de processos de transformações sociais e da transição para uma sustentabilidade baseada em uma racionalidade ambiental - que outrora se fortaleceram na luta contra as fronteiras de devastação, sobretudo na Região MAP, praticamente ficaram na defensiva diante do avanço dos grandes projetos. Nesse sentido, em vez de uma perspectiva de transição, pode-se falar em retrocesso.

Contudo, há de se asseverar que, mesmo estando na defensiva, os resultados do Fórum Brasileiro de Movimentos Sociais e Ong's pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 2002, e o advento da Iniciativa MAP, apontam para novas direções, confrontando os modelos tanto de desenvolvimento, quanto de integração, que são instrumentais de uma racionalidade moderno-economicista que precisa dar lugar a uma nova racionalidade: a racionalidade ambiental.

### **3.2.OTCA: Uma Nova Esperança?**

Diante do enfatizado fracasso do TCA ao longo do período estudado, resta, por fim, analisar brevemente as suas perspectivas em relação à sustentabilidade

Amazônica e de regiões-fronteira, como o caso ora avaliado, em um cenário de renovação, representado pela criação da OTCA, com uma Secretaria Permanente. Portanto, uma última questão faz-se pertinente neste trabalho: a OTCA é uma nova esperança para o multilateralismo amazônico?

A criação da Organização foi um importante passo diante do fracasso dos mecanismos de coordenação da cooperação regional do TCA, constituindo-se no principal avanço obtido ao longo do período estudado, o que despertou nos diversos estudiosos sobre o multilateralismo amazônico uma atitude esperançosa:

O estabelecimento e funcionamento da OTCA representarão um salto qualitativo significativo e a consolidação do Tratado como regime internacional, já que será um organismo multilateral e, portanto, pessoa jurídica, passando a governar a cooperação entre os oito países e a implementar projetos e programas. [...]

A OTCA representará, dessa forma, o maior esforço de integração sub-regional na história da Amazônia, por meio do qual será possível acordar os princípios básicos que nortearão o desenvolvimento da Região. (ARAGON, 2002).

O processo para a criação da OTCA arrastou-se por quase 10 anos. A agilização do processo de estabelecimento da secretaria permanente da OTCA teve origem em outubro de 1994 quando o Conselho de Cooperação Amazônica resolveu formar um grupo de trabalho *ad hoc* para examinar a viabilidade de uma Secretaria Permanente. Em dezembro de 1995, os Ministros das Relações Exteriores do TCA criam a Secretaria Permanente do Tratado, com sede em Brasília, mas continuou vigorando o sistema de Secretarias *Pro Tempore*. Em 1998, é assinado o Protocolo de Emenda ao TCA.

Em 2002, a RMRE adotou o regulamento da Secretaria Permanente da OTCA. Com o objetivo de finalizar o processo de estabelecimento da OTCA e da Secretaria Permanente, a SPT convocou a décima sétima e décima oitava reuniões do comitê *ad hoc*, em 2001 e 2002 respectivamente, bem como a oitava reunião do Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre a Secretaria Permanente, ocasiões estas em que os governos dos países signatários do TCA alcançaram importantes consensos e aprovaram textos dos projetos de acordo de sede e o regulamento de pessoal da Secretaria Permanente. Somente em 2003, é que a OTCA iniciou de fato a sua atuação.

Com uma personalidade jurídica internacional, o que permitirá uma ampliação de sua projeção no cenário mundial e dará uma maior capacidade para a

cooperação técnica e financeira internacional, bem como com a estabilidade proporcionada pela substituição do sistema de Secretarias *Pro Tempore* por uma Secretaria Permanente, além de um orçamento próprio de manutenção<sup>52</sup>, a OTCA tem um grande potencial para reverter as tendências de insustentabilidade apresentadas neste trabalho .

Contudo, este estudo considera prematura uma avaliação da OTCA em seu primeiro momento – 4 anos de atuação - diante do grande déficit dos períodos anteriores do TCA em relação à sustentabilidade amazônica e de suas microrregiões. Nessa linha, a criação desse Organismo Internacional é muito importante para a evolução do Tratado de Cooperação Amazônica, suprimindo muitas de suas principais deficiências.

Mesmo diante da impossibilidade de tal avaliação, alguns elementos são importantes no sentido de indicar – já na atual fase – posições e posturas contraditórias. Um exemplo é o fato de que no Planejamento Estratégico 2004/2012 da OTCA (p. 31), destaca-se, no capítulo denominado “Integração e Competitividade Regional”, uma importância crucial à IIRSA, sendo que a sua Secretaria Geral a considera como um instrumento de integração do mercado intra-amazônico (com a livre circulação nos rios da região). Tal posição foi corroborada na Declaração de Manaus, durante a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores em setembro de 2004, na qual consta, expressamente, o apoio da OTCA à implementação dos projetos IIRSA. Contudo, assim como os questionamentos feitos neste trabalho sobre a Iniciativa, vários grupos ecologistas vêem nela uma das mais graves ameaças para a conservação da biodiversidade da região (FONTAINE, 2006, p. 34) e por que não dizer, para a sua sustentabilidade.

Por outro lado, em entrevistas recentes, a Secretária Geral da OTCA, Rosalía Arteaga, tem demonstrado grande preocupação em relação à construção das Hidrelétricas do Madeira e de Jirau, as quais são projetos compreendidos dentro da Plataforma IIRSA. Da mesma forma, em relação à Região e à Iniciativa MAP, a OTCA tem marcado a sua presença como uma organização parceira, com a participação de representantes nos encontros anuais e em seminários específicos, como o Seminário sobre Gestão de Recursos Transfronteiriços da Bacia do Rio Acre, realizado em 2005, em Epitaciolândia, no qual asseverou-se a grande importância da constituição de um marco cooperativo no âmbito do TCA para facilitar a gestão dos recursos hídricos na região.

---

<sup>52</sup> Na VI Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do TCA foi aprovado o valor de US\$ 1.139.600,00 como orçamento da secretaria permanente com a divisão de cotas de participação entre os países: Bolívia 6,5%; Brasil 35%; Colômbia 16%; Equador 6,5%; Guiana, 2%; Peru 16%; Suriname 2% e Venezuela 16%.

Diante desses exemplos contraditórios, é fundamental que a atuação política da OTCA seja pautada pela coerência entre discurso e prática, e por posições claras, sem mimetismos, de modo que possa ser a grande defensora da sustentabilidade amazônica.

Além disso, como visto neste trabalho, a diversidade amazônica e as especificidades de suas microrregiões, sobretudo das regiões-fronteira, requerem uma atenção especial, tanto por parte dos países, quanto por parte dos esquemas cooperativos internacionais. Desse modo, não seria por demais pretensioso por parte deste estudo, mesmo não sendo o seu objetivo principal, propor algumas sugestões no sentido de que a OTCA possa vir a ser um instrumento efetivo para a afirmação da sustentabilidade amazônica e de microrregiões como a MAP.

Um dos pontos seria a criação de uma comissão-observatório, composta por membros da sociedade civil amazônica, que permita uma maior aproximação da OTCA das bases amazônicas, para além das burocracias diplomáticas. Certamente que a visão crítica e autônoma de membros da sociedade civil amazônica seria importante para a conformação de uma visão “da região” e não “sobre a região”, bem como adequada à sua realidade sociocultural.

Outra questão importante seria a criação, no âmbito da Secretaria Permanente, de uma coordenação específica para a articulação com regiões-fronteira, de modo a proporcionar uma maior proximidade da Organização com as questões específicas dessas regiões, de maneira que possa, inclusive, manejá-las no contexto do multilateralismo amazônico, apoiando e fortalecendo as iniciativas engendradas em nível local. Esse mecanismo também poderia estar conformado nos MREs de cada país, formando uma rede articulada sob a coordenação da SP da OTCA.

Obviamente que a criação, no papel, de novas burocracias, por si não seria suficiente, enquanto não houver vontade política para que os objetivos pró-sustentabilidade tornem-se realidade, como visto neste trabalho.

Enfim, o que se espera da OTCA na atual fase do TCA é que ela possa implementar um modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, com outras bases, que não as já batidas do atual modelo de modernidade economicista. Assim, o grande desafio da OTCA é construir, junto com a população Amazônica, um modelo baseado em uma racionalidade ambiental e que leve em consideração as peculiaridades

relacionadas às regiões-fronteira, de modo a manter preservado o importante patrimônio mundial que é a Amazônia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia constituiu-se, desde os primórdios da colonização da América do Sul, em um importante tema das relações internacionais.

Nesse turno, o ambiente histórico antecedente à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica é marcado por um conjunto de iniciativas e inserções internacionais na região amazônica, que vão desde os ciclos da borracha, até grandes projetos internacionais.

Nesse contexto, a política externa brasileira em relação à Amazônia exerceu um papel fundamental, marcando, em suas várias fases, momentos de alternância entre a marginalização da região e a retomada de sua importância estratégica para a consolidação da liderança brasileira no continente sul-americano.

Em um cenário em que o governo Geisel adotou como doutrina de sua política externa o pragmatismo responsável e ecumênico e buscou uma reaproximação com os países da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica, e de intensa pressão internacional em torno das questões ambientais relacionadas à Amazônia, ocorreram as negociações do TCA. Esse processo de negociações foi marcado pela desconfiança, sobretudo dos países andinos, em relação aos interesses brasileiros na assinatura do TCA, os quais foram dirimidos, redundando na sua assinatura pelos oito países amazônicos em 3 de julho de 1978.

Juridicamente, o TCA pode ser classificado como um Tratado Internacional multilateral e quadro. Também é considerado um tratado internacional ambiental, com características de normas *soft law*, e que conforma um regime internacional na Região Amazônica, apresentando seus princípios, seus objetivos, e sua estrutura organizacional, no conjunto de seus 28 artigos.

Após a sua assinatura, o TCA teve importantes momentos em sua evolução institucional. Um primeiro, marcado pela sua pouca atividade, ocorrido na década de 1980; um segundo, de conformação de projetos e de intensa atividade, em que o conceito de desenvolvimento sustentável torna-se estratégico no âmbito do Tratado, iniciado na década de 1990 e até a sua transformação em Organização Internacional, com uma Secretaria Permanente, processo que se conclui em 2002 e marca uma nova fase.

Então, por ter este trabalho adotado como horizonte temporal um período compreendido no segundo momento do TCA, buscou-se estabelecer uma conexão entre este e a questão do desafio da sustentabilidade amazônica.

Desse modo, a questão ambiental vem confrontar com a modernidade-economicista, estabelecendo limites a esta e impondo-a uma crise. Essa modernidade apresenta-se, nas últimas décadas, na forma da globalização neoliberal, que tem se mostrado incompatível com a preservação ambiental e com a redução das desigualdades sociais.

Ao longo dos anos foi criado e difundido o conceito de desenvolvimento sustentável, enquanto um princípio jurídico e político, de forma a conciliar crescimento econômico e preservação ambiental. Contudo, o termo foi banalizado e apropriado pela racionalidade moderna e pelo chamado neoliberalismo ambiental, gerando ambigüidades e imprecisões.

Diante de tal problemática, este trabalho apresentou o conceito de sustentabilidade de Enrique Leff, baseado em uma crítica à racionalidade moderna, à globalização excludente e ao discurso do desenvolvimento sustentável afeto ao neoliberalismo ambiental, que se apropriou das categorias sociais, ambientais e culturais, transformando-as em códigos do capital ao mesmo tempo em que são consideradas condicionalidades e externalidades do desenvolvimento.

Assim, o conceito de sustentabilidade deve basear-se em uma racionalidade ambiental, formada por diferentes racionalidades: substantiva, teórica, instrumental e cultural e a transição rumo à sustentabilidade deve ocorrer do confronto entre a racionalidade ambiental e a racionalidade moderna, a partir da práxis dos diferentes atores sociais.

Uma das grandes categorias trazidas por tal referencial teórico foi o discurso do desenvolvimento sustentável, presente nos discursos das autoridades, dos movimentos, de empresários, na legislação, nas resoluções de organismos internacionais e em projetos de desenvolvimento, apresentando-se mimetizado, posto que esconde uma prática contrária à sustentabilidade em bases racionais ambientais e adequada à racionalidade moderno-economicista.

Com base em tais categorias, o trabalho discutiu a sustentabilidade amazônica, apresentando, inicialmente, os mitos que permearam as concepções sobre o

desenvolvimento da região, para em um segundo momento, discutir as questões centrais quanto ao desenvolvimento sustentável na região.

Nesse diapasão, ressalta-se a importância estratégica da Amazônia, por sua enorme riqueza e diversidade biológica, sociocultural e geopolítica, discutindo-se ainda os grandes projetos nela implementados ao longo dos anos, com seus impactos sociais e ambientais e os riscos para a região, representados pelo processo de globalização.

Assim, o modelo de análise construído quanto à sustentabilidade amazônica passa por quatro estratégias principais: pela quebra dos mitos sobre o seu desenvolvimento; pela construção de uma nova racionalidade ambiental; por uma estratégia de inserção anti-globalização neoliberal e que promova um fortalecimento regional diferenciada do regionalismo aberto – um regionalismo autônomo; e, pela observância da diversidade da região e de suas microrregiões, como é o caso da Região MAP.

Diante do estudo realizado, pode-se afirmar que o elemento sustentabilidade encontra-se presente no texto do TCA, não de forma expressa, mas com importantes diretrizes, como é o caso da ênfase dada à preservação ambiental, de uma forma inédita em relação aos tratados da época. Nas resoluções e documentos, ele encontra-se exposto, inclusive com tentativas de conceituação, em que pese reclamamos de que o mesmo apresenta-se, ao longo da evolução do Tratado, de forma imprecisa.

Por fim, para que fosse verificada se a hipótese da pouca efetividade do TCA em relação à sustentabilidade da Região MAP, no período estudado, estava de fato configurada, foram utilizados três critérios principais: a fragilidade institucional do Tratado ao longo de sua evolução; a hegemonia do neoliberalismo ambiental nas políticas nacionais e nas articulações em torno da criação de um regionalismo aberto sul-americano; e a própria realidade socioambiental da Região MAP no início do século XXI.

Quanto ao primeiro critério, verificou-se que o TCA apresentou, mesmo em um momento de revitalização, uma grande fragilidade institucional, caracterizada pela sua baixa juridificação; pelo engessamento do sistema de Secretarias *Pro Tempore*, sobretudo em relação ao financiamento de suas atividades; pela falta de articulação de suas Comissões Temáticas, com o tratamento dos temas amazônicos sem uma visão integral; pelo pouco compromisso dos países signatários, caracterizado, sobremaneira, pelo enfraquecimento ou pela não criação das CNPs; pelo baixo índice de execução de seus



programas e projetos; e pela sua baixa influência, enquanto regime internacional na realidade socioambiental dos países.

Quanto ao segundo critério, aduziu-se, inicialmente, que o TCA, pelo fato de priorizar os aspectos relacionados à soberania, aproxima-se muito mais de um esquema cooperativo federativo, o que torna importante a análise das políticas nacionais. Ao mesmo tempo, analisaram-se os processos de integração da região, marcados pela construção do regionalismo aberto, verificando-se que estes foram marcados, ao longo da década de 1990, pela hegemonia do neoliberalismo ambiental.

Nessa conjuntura, as políticas nacionais e de integração regional, valorizaram, com grande ênfase, os temas relacionados ao livre comércio e às reformas neoliberais, tendo como base principal, a implementação de grandes projetos de infraestrutura, em nível nacional, para incremento das exportações, principalmente de recursos naturais, e de reformas liberalizantes, gerando um quadro de desigualdade social e de degradação ambiental. Destacam-se, nesse contexto, a influência da política externa brasileira, a criação da plataforma IIRSA e a submissão do TCA diante de tal conjuntura.

Quanto à realidade da Região MAP no início do século XXI, esta se apresenta com grandes problemas socioambientais, decorrentes do modelo de desenvolvimento engendrado, sobretudo ao longo da década de 1990. Dessa forma, mesmo sendo uma região de grande potencial ecológico e sociocultural, a realidade da região está marcada pela expansão de atividades predatórias, pela pobreza, pela carência dos serviços públicos, pela fraqueza institucional dos processos de descentralização administrativa e pela incidência de atividades ilegais.

Assim, diante de tal realidade, surgem grandes preocupações em relação à Estrada do Pacífico, à expansão do desflorestamento e à gestão dos recursos hídricos da Bacia do Rio Acre. Esses temas têm sido tratados por uma articulação supranacional dessa região-fronteira: a Iniciativa MAP, que surge como uma alternativa ao modelo tradicional de cooperação (representado pelo TCA) e neoliberal de integração (o regionalismo aberto).

Diante de tais constatações, o estudo chega à conclusão de que o Tratado de Cooperação Amazônica apresentou-se ao longo do período estudado pouco efetivo enquanto instrumento de promoção da sustentabilidade da Região MAP, uma vez que o discurso da sustentabilidade, apesar de previsto em seu conteúdo, mostrou-se

incongruente com a prática política de seus países signatários, não se conformando, na realidade da região, elementos de um modelo de desenvolvimento baseado na racionalidade ambiental, nem tampouco, de transição para um outro modelo. Tal realidade propõe grandes desafios para a nova fase do Tratado, marcada pela criação da OTCA.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB´SABER, Aziz. Dossiê Amazônia brasileira I. **Estudos Avançados** - Revista da USP, São Paulo, ano19, nº 53, p. 6-35. 2005.

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Manual de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ANDRADE, Élder. **Desenvolvimento (in)sustentável na Amazônia Ocidental**. Rio Branco: Editora da UFAC, 2006.

ANTIQUERA, Daniel. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNICAMP. Campinas, 2006.

ARAGÓN, Luis E. **Há futuro para o desenvolvimento sustentável na Amazônia?** [2002].Disponívelem:[http://www.mdic.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futAmazonia\\_02.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futAmazonia_02.pdf). Acesso em: 15jan 2007.

AZPUR, Javier. Descentralización y regionalización em el Perú. **Revista Ecuador Debate**, CAAP, Lima, p. 1-18. junio, 2005.

BALLIVIAN, Guillermo Rioja. Antropología de frontera: investigación acción en la región trinacional MAP.. **Revista de Antropología Iberoamericana**. Revista Eletrónica da AIBR, Madrid, España, n. 43, p. 1-15. sept.-oct., 2005. Disponível em : <<http://www.aibr.org>>. Acesso em: 20jul2007.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: estratégias de mudança da agenda 21**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 2.ed. Florianópolis: Boiteux, 2003. 208p.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1998.

\_\_\_\_\_. Geopolítica da Amazônia, **Estudos Avançados** – Revista da USP, v.19, n. 53, 2005.

\_\_\_\_\_. Significado geopolítico da Amazônia: elementos para uma estratégia. In: PAVAN, Clodowaldo (org.). **Uma estratégia latino-americana para a Amazônia**. V.3, Brasília: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal; São Paulo: Memorial, 1996. p. 187-203.

BEDOYA GARLAND, Eduardo; BEDOYA SILVA-SANTISTEBA, Alvaro. **Trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonia Peruana**. Lima: OIT/Oficina Subregional para los países andinos, 2005, 57 p.

BEDREGAL, Tereza Flores. ¿Qué es desarrollo sostenible ?. **Revista de Ecología Política de Bolívia – Revista da CLAES**, Bolívia, nº 01, p. 31-34, 2003.

BERNARDO, Maristela *et al.* O programa “Avança Brasil” e o Plano Plurianual 2000-2003: para onde vai o desenvolvimento sustentável. In: LILTTE, Paul. E. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências, IIEB**. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 27-43.

BESSERMAN, Sérgio. A lacuna das informações ambientais. In: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século XXI**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BROWN, I. F. Queimadas na Região MAP: uma ameaça emergente. Redução deste risco como meio de desenvolvimento. 68 slides. 2006. Apresentado no Fórum MAP VI. 21 jul.2006. In: MAP. **Base eletrônica de dados**. Disponível em: <<http://www.map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=arquivos>>. Acesso em: 21out 2006.

BROWN, I. F; BRILHANTE, E. Mendoza; I. R. de Oliveira. Estrada de Rio Branco, Acre, Brasil aos portos do pacífico: como maximizar os benefícios e minimizar os prejuízos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia sul-ocidental. In: TIZÓN, Allan W.; DUARTE, Rosário S. G. **La integración regional entre Bolívia, Brasil y Peru**. Editora CEPEI, Lima, serie: Seminários, Mesas Redondas y Conferencias. N. 25, p. 281-296. 2002.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CABRAL, Bernardo; SETTI, Arnaldo Augusto. **O Tratado de cooperação amazônica como instrumento institucional e legal para o gerenciamento de recursos hídricos da bacia amazônica**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CAF. Apresenta os projetos e financiamentos da instituição. Disponível em: <<http://www.caf.com>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Amazônia sustentável: audiência pública.** Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Brasília: Centro de Documentação e Informação- Coordenação de Publicações, 2004. 90 p.

CARVALHO, Édson F. de. **Meio ambiente e direitos humanos.** Curitiba: Juruá, 2005. 543p.

CARRASCO, Juan Pablo. El Tratado de Cooperación Amazônica. **Nueva Sociedad**, n. 37, p.19-25, jul-ago, 1978.

CASTELLS, Manoel. **O poder da identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1999, 2 v.

CAUBET, Christian G. **A água doce nas relações internacionais.** Barueri, SP: Manole, 2006. 223p.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais e meio ambiente.** Disponível em: <[http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Relações\\_Internacionais\\_e\\_Meio\\_Ambiente.doc](http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Relações_Internacionais_e_Meio_Ambiente.doc)> . Acesso em: 13fev2007. 7 p.

\_\_\_\_\_. **A geopolítica como teoria das relações internacionais. Uma avaliação crítica.** Disponível em: <<http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br>>. Acesso em: 15jan2007.

CEPIK, Marco A.C.; FARIA, Carlos A.P. **O bolivarismo dos antigos e o bolivarismo dos modernos: o Brasil e a América Latina na década de 90.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP. 2002, **Anais.** Niterói: UFF, 2002. 36p.

CHOHFI, Osmar. Palestra de abertura. In: DEBATE NACIONAL SOBRE O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 93. 2002. Brasília. **Anais: 28 de fevereiro.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002. p. 01-03.

COSTA, Carlos A. Franco. **Racionalidade e exploração madeireira na Amazônia brasileira.** Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Salamanca. Salamanca, Espanha, 2005. p. 207-276.

CRUZ, Manoel Montenegro. **A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais- uma análise comparada das experiências do Brasil e do**

**Peru, 1974-1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNB. Brasília, 1989.

DOMINGUES, Leyza F. **O Tratado de Cooperação Amazônica e sua repercussão no processo de integração/cooperação dos países-membros na expressão de sua soberania frente à ameaça internacional.** Disponível em: [www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/artigos/Leyza\\_rev78.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/artigos/Leyza_rev78.htm). Acesso em 10jan2007.

DOUROJEANNI, Marc J. Medio siglo de desarrollo en la Amazonía: existen esperanzas para su desarrollo sostenible? **Estudos Avançados** - Revista da USP, São Paulo, ano12, n. 34, p. 187-218. 1998.

\_\_\_\_\_. **Impactos socioambientales probables de la carretera transoceánica (Rio Branco – Puerto Maldonado – Ilo) y la capacidad de respuesta del Perú.** Arequipa ,Perú, Sept. de 2001. Não Paginado.

DRUMMOND, José Augusto. Recursos naturais, meio ambiente e desenvolvimento na Amazônia brasileira: um debate multidimensional. **História, Ciências, Saúde**. Vol. VI (Suplemento). p. 1135-1177.

EGG, Antonio B. La Amazonía posible: recursos, problemas y posibilidades de una de las más intrigantes regiones del planeta. In: PAVAN, Clodowaldo (org.). **Uma estratégia latino-americana para a Amazônia**. V.3, Brasília: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal; São Paulo: Memorial, 1996. p. 21-33.

**ENCONTROS COM A CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA**. N. 11. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, maio 1979. p. 25-88.

**ESTADO DE SÃO PAULO**. Secretaria de Meio Ambiente. Entendendo o meio ambiente-tratados e organizações internacionais em matéria de meio ambiente. São Paulo: 1997.

FEARNSIDE, Philip M. **Combate ao desmatamento na Amazônia brasileira**. Cadernos da biodiversidade, v. 2. n. 2. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná, dez. 1999.

FEARNSIDE, Philip M; LAURANCE, William F. O futuro da Amazônia: impactos do programa Avança Brasil. **Revista Ciência Hoje**. Vol. 31, n. 182. p. 61-65. Maio de 2002.

FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

FLEISCHFRESSER, Vanessa. O papel do Estado nos esforços de promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 102, p. 29-49, jan./jun, 2002.

FONTAINE, Guillaume. La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina. Iconos. **Revista de Ciencias Sociales**. Quito, Equador, n. 25, p. 25-36. Mayo, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO – FBOMS. **Brasil 2002: a sustentabilidade que queremos**. Rio de Janeiro: Fase, 2002.

FREIRE, C. C.; COSTA, J. A. F. (Docente ); FONSECA, O. J. M., 2006. Juridificação internacional : Análise do Tratado de Cooperação amazônica em face dos desafios ambientais. In: CONGRESSO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO DE DIREITO (CONPEDI), **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI**, 1, 1, ISBN: Português, Vários.

FREITAS, Marcílio de. **Amazônia e desenvolvimento sustentável: um diálogo que todos os brasileiros deveriam conhecer**. Petrópolis: Vozes, 2004. 222p.

FRIENDRICH, Tatiana Scheila. **As normas imperativas de direito internacional público**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FUENTES, Dante *et al.* **Pobreza, descentralización y bosques en el norte amazónico boliviano**. Centro para la Investigación Forestal Internacional, 2005. 125 p.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT. **Proyecto regional amazonía – formación de promotoras e promotores para el desarrollo territorial sostenible**, Santa Cruz de La Sierra, 2003.

GONÇALVES, Williams. **Relações internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre – 1ª Fase**. Rio Branco: SECTMA, 2000. 3 v.

\_\_\_\_\_. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Acre – 2ª Fase**. Rio Branco: SECTMA, 2006. 3 v.

GOVERNO FEDERAL. **Avança Brasil 2000-2003 Eixos nacionais de integração e desenvolvimento**. Brasília, 2000.

GUARIM, Vera Lúcia. **Sustentabilidade ambiental em comunidades tradicionais**. In: Simpósio sobre Recursos Naturais e Sócio-econômicos do pantanal. 3., Corumbá -MS. 33 p.

GUDYNAS, Eduardo. Contexto internacional y desarrollo sostenible amazónico: las posibilidad y limites de un nuevo regionalismo. **Amazonía Política**. n. 1. mar. de 2005.

\_\_\_\_\_. Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible. **Revista de Ecología Política de Bolívia** - CLAES. Bolivia, n. 02, 2003. 257 p.

\_\_\_\_\_. **El relanzamiento del Tratado de Cooperación Amazónica**. 2004. Disponível em: <[http://www.lainsignia.org.br/2004/septiembre/ecol\\_007.htm](http://www.lainsignia.org.br/2004/septiembre/ecol_007.htm)>. Acesso em 20nov2004.

HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs.) **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 4. ed., São Paulo: LTr, 2003.

IIAP. **Madre de Dios: camino al desarrollo sostenible. Propuesta de zonificación ecológica econômica como base para el ordenamiento territorial**. Puerto Maldonado, 2001.

IIRSA. Apresenta mapas dos principais projetos dos Eixos de Integração Regional. Disponível em : <<http://www.iirsa.org>> . Acesso em: 15 abr. 2006.

INPE. **Banco de Dados Queimadas**. Disponível em: <<http://dpi.inpe.br/proarco/bdqueimadas>>. Acesso em : 23 nov. 2006.

JARDIM, Jean de Souza. Desenvolvimento sustentável, desenvolvimento como liberdade e a construção da cidadania na perspectiva ambiental. **Revista do Programa de Mestrado do UNICEUB**. Brasília, v. 2, n. 1, p.189-201, jan./jun. 2005.



KLAES, Mariana I. M. O fenômeno da globalização e seus reflexos no campo jurídico. In: OLIVEIRA, Odete M (org.). **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**. Ijuí: Unijuí, 1998. p.175-203.

LA TORRE, Luis Carrera de. **Amazonía sin mitos**. Informe de la Comisión Amazónica de Desarrollo y Médio Ambiente, 1994.

\_\_\_\_\_. Políticas y estratégias de desarrollo sustentable para la región amazónica. In: PAVAN, Clodowaldo (org.). **Uma estratégia latino-americana para a Amazônia**. V.3, Brasília: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal; São Paulo: Memorial, 1996. p. 204-229.

\_\_\_\_\_. **Propuesta de plan de trabajo de la OTCA para período 2003-2005**.

LAWAND JÚNIOR, Antonio E.; SILVA, Ernesto D. Considerações preliminares sobre o Tratado de Cooperação Amazônica à luz do direito das águas. In: **Revista de Direitos Difusos** - Publicação da ADCOAS, IBAP e APRODAB, p. 3713-3729. jul- ago 2004.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental e a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2001. 494 p.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. Trad. Jacob Gorender. São Paulo: Senac, 2000.

LEROY, Jean-Pierre. Da comunidade local às dinâmicas microregionais na busca do desenvolvimento sustentável. In: BECKER, Bertha K; MIRANDA, Mariana (orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.

LIMA, Deborah; POZZOBON, Jorge. Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social. **Estudos Avançados** – USP. Ano 19, n. 54, p. 45-76, 2005.

LLANCAQUEO, Victor Toledo. **Las fronteras indígenas de la globalización: pueblos indígenas y democracia en América Latina**. CLACSO, 2005. p. 2-31.

LLANOS, Flávio E.; GRANDCHANT, Claudia V. **Institucionalidad e desarrollo em Bolívia**. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz (Bolívia), 2002. 53 p.

LOPES, Wellington dos Mendes. A comunidade amazônica nas relações internacionais (desenvolvimento socioeconômico sustentável: o novo paradigma). In: MIRANDA, Alcir Gursen de (org.) **Direito Amazônico (construindo o estado da arte)**. Boa Vista: ABLA/Instituto Gursen de Miranda, 2004.

MAP. **Base eletrônica de dados**. Disponível em: <<http://www.map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=arquivos>>. Acesso em: 21out 2006.

MARCIANO, Sandra Maria. **Tratado de cooperação amazônica – um projeto de integração sul-americana: entre o idealismo jurídico e o realismo geográfico**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

MARCOVICH, Jacques. **Propuesta de políticas y directrices para la elaboración del plan de trabajo 2003/2005 de la Secretaria Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - SP/OTCA**. Documento Interno da Secretaria da OTCA, 2003.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social**. 2.ed. São Paulo: Globo, 1998. 352p.

MATTOS, Adherbal de Meira. **Pacto amazônico: cooperação e integração**. Belém: UFPA, 1982.

MATTOS, Carlos de Meira. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1980.

MEIO AMBIENTE: atenção para minorar mudanças climáticas. **Jornal A Tribuna**. Rio Branco, 3jan2007. Disponível em: [http://www.jornalatribuna.com.br/artes\\_final.htm](http://www.jornalatribuna.com.br/artes_final.htm). Acesso em 3jan2007.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed., rev. e ampl.. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 2v.

MESQUITA, Claudemir Carvalho de. **A degradação do último ecossistema**. Rio Branco.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3.ed.rev. São Paulo: Saraiva, 2006. 344p.

MIRANDA, Alcir Gursen de (org.). **Direito Amazônico (construindo o estado da arte)**.Boa Vista: ABLA/Instituto Gursen de Miranda, 2004.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Dissertação (Mestrado em Direito), Florianópolis: UFSC, 2001.

MOUTINHO, Paulo. Amazônia e o desafio do desenvolvimento sustentável. **Democracia Viva**, n. 27. p. 48-52. jun/jul 2005

NEPSTAD, Daniel *et al.* **Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia**. Belém: Gráfica e Editora Alves, 2000.

\_\_\_\_\_. Os custos ambientais do programa Avança Brasil. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER.**Cadernos Adenauer**. Ano 2. n. 4. p. 51-77. 2001.

NORONHA, Silvia. O futuro se constrói com integração. **Revista Rumos**. p. 10-15. nov/dez, 2004.

NOVAES, Washington. **A década do impasse: da Rio 92 à Rio +10**. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

OECD/DAC. **Revisión de situación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible en Bolívia**. La Paz, Bolivia, Marzo del 2001.

OLIVEIRA, Odete M. **Teorias globais: elementos e estruturas**. v.1, Ijuí: Unijuí, 2005.

\_\_\_\_\_. **Teorias globais: fragmentações do mundo**. v.3, Ijuí: Unijuí, 2005. 314p.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais: estudos de introdução**. 2. ed. rev. E atual. Juruá: Curitiba, 2007. 280 p.

OLIVEIRA, Odete M. *et al.* **Paradigmas das relações internacionais**. 2. ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2004.

OLIVEIRA, Olga M. B. Aguiar de. **Monografia jurídica: orientações metodológicas para o trabalho de conclusão de curso**. 2.ed. Porto Alegre: Síntese, 2001. 150 p.

OOSTEN, Cora Van. **Fronteras que se descoloran? Desarrollo local y alianzas interfronterizas em el sudoeste de la Amazonía**. [2004] Disponível em < [http://www.mapamazonia.net/index.php?page=archivo&lang=pt&item\\_id=422&archivo\\_titulo=Fronteras%20que%20se%20decolaran](http://www.mapamazonia.net/index.php?page=archivo&lang=pt&item_id=422&archivo_titulo=Fronteras%20que%20se%20decolaran)> Acesso em 07 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **La cooperación internacional y el proceso MAP**. Disponível em: [http://www.mapamazonia.net/index.php?page=archivo&lang=pt&item\\_id=83&archivo\\_titulo=La%20Cooperación%20Internacional%20y%20el%20Proceso%20MAP](http://www.mapamazonia.net/index.php?page=archivo&lang=pt&item_id=83&archivo_titulo=La%20Cooperación%20Internacional%20y%20el%20Proceso%20MAP). Acesso em 07 abr. 2006.

OTCA. **Base jurídica del tratado de cooperación amazónica (2002)**. Disponível em <<http://www.otca.org.br/br/basejuridica/index.php>> Acesso em 20 nov 2006.

\_\_\_\_\_. **Base de dados eletrônica: documentos**. Disponível em: < <http://www.otca.org.br/br/documentos.php>>. Acesso em: 20 out 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004-2012)**. Brasília, 2004.

PABÓN, Silvia Escobar. **Condicionidad externa y desarrollo: evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza**. Cedla, La Paz, n. 5., mayo de 2002.

PAIM, Elisangela S. **IIRSA: é esta a integração que nós queremos?** Núcleo Amigos da Terra – Brasil. 2003.

PAIM, Elisangela S.; CARRION, Maria da Conceição. **IIRSA: desvendando os interesses**. Núcleo Amigos da Terra – Brasil. 2006. 24 p.

PAVAN, Clodowaldo (org.). **Uma estratégia latino-americana para a Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal, São Paulo: Memorial, 1996. v..3.

PNUD. **Desarrollo humano y pobreza en el norte amazónico**. Disponível em <<http://idh.pnud.bo/webPortal/LinkClick.aspx?fileticket=L%2BzknEBinjY%3D&tabid=126&mid=580>> Acesso em 07 dez. 2006.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **Amazônia, amazônias**. São Paulo: Contexto, 2005. 178 p.

\_\_\_\_\_. **A globalização da natureza e a natureza da globalização.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. 461p.

\_\_\_\_\_. **O desafio ambiental.** Rio de Janeiro: Record, 2004. 179 p.

PROCÓPIO, Argemiro. **A OTCA e o multilateralismo amazônico.** Disponível em: <[www.cass.net.cn/chinese/s27\\_lms/duiwaijiaoliu/bra040816](http://www.cass.net.cn/chinese/s27_lms/duiwaijiaoliu/bra040816)>. Acesso em 18dez2004.

\_\_\_\_\_. A crise da sustentabilidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL REG GEN: ALTERNATIVAS GLOBALIZAÇÃO. Rio de Janeiro, Brasil: UNESCO, 2005. 12 p. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp02.pdf>>. Acesso em: 10dez2006.

\_\_\_\_\_. **Amazônia: ecologia e degradação social.** São Paulo: Alfa-ômega, 1992.

\_\_\_\_\_. **Destino amazônico: devastação nos oito países da hiléia.** São Paulo: Hucitec, 2005. 371 p.

\_\_\_\_\_. O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança. In: Procópio, Argemiro (org.). **Os excluídos da Arca de Noé.** São Paulo, Hucitec, 2005. p. 67-162.

\_\_\_\_\_. Desafio amazônico e a OTCA. In: **Correio Brasiliense**, Brasília, 10 de janeiro de 2004.

RÁEZ-LUNA, Ernesto F. Impacto socioambiental de la interoceanica em Madre de Dios.. 5 slides. Apresentação no MAP VI. 21 de junho de 2006. In: MAP. **Base eletrônica de dados.** Disponível: <<http://www.map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=arquivos>>. Acesso em: 21out 2006.

RÊGO, José F. **Amazônia: do extrativismo ao neoextrativismo.** Revista da Universidade Federal do Pará. Belém, 1999.

REIS, Vera. Desafios para gestão de recursos hídricos transfronteiriços na Amazônia Sul-Occidental: o caso da Bacia do Rio Acre. 2006. 60 slides. Slides apresentados no MRE – CTGRHT, 15 fev. 2006. In: MAP. **Base eletrônica de dados.** Disponível em: <<http://www.map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=arquivos>>. Acesso em: 21out 2006.

REZEK, J.F. **Direito internacional público: curso elementar**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 523-526.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Relações internacionais: desafios do século XXI**. São Paulo: Scipione, 2000.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de cooperação amazônica. **Revista de informação Legislativa**. Brasília. Ano 21. n. 81. p. 177-196, Jan./Mar. 1984.

\_\_\_\_\_. Tratado de cooperação amazônica. **Revista Relações Internacionais**. Ano 3. n. 5. p. 3-7. junho de 1980.

RIOJA, G. B. **Diagnostico rápido: oportunidades y amenazas del proceso de integración del norte amazónico de Bolívia con las regiones vecinas de Madre de Dios (Peru) y Acre (Brasil)**. Universidad Amazónica de Pando, 2003.

ROCHIETTI, Ana Maria. **Amazonía Peruana: antropología de una región em conflicto**. Disponível em: [www.naya.org.ar/.../4rosario/jornadas/ANTROPOLOGIA%20JURIDICA/antropologia%20%20juridica%20Rocchetti.pdf](http://www.naya.org.ar/.../4rosario/jornadas/ANTROPOLOGIA%20JURIDICA/antropologia%20%20juridica%20Rocchetti.pdf). Acesso em: 30jun2007.

RODRIGUES, Elaine A. **Exuberância e fragilidade na Amazônia brasileira: desafios para a construção da dignidade humana**. In: ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 8., Ribeirão Preto, 15 a 18 de maio. 22 p.

ROJAS, Rodrigues Montoya. El Perú después de 15 años de violência (1980-1995). **Estudos Avançados** – USP. São Paulo, Ano 11, n. 29, 1997.

ROMÁN, Mikael. **The implementation of International Regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty**. Department of Government, Uppsala University, 1998.

RUBIO, Carlos Junqueira. Ecología y globalización: evaluación y reseña de alguns impactos causados em la amazônia. **Revista Eletrônica de Meioambiente**, 2006. p. 81-96. Disponível em: <http://www.ucm.es/BUCEM/revistasBUC/portal/modulo.php>. Acesso em: 04 jul. 2007.

SALLA, Diones A. Insistência nos desmatamentos e nos monocultivos na Amazônia. **Jornal Página 20**. Rio Branco, 09fev.2007. Disponível em <<http://www2.uol.com.br/pagina20/09022007/opinião.htm>>. Acesso em 09fev2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípio de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2006.

SAYAG, Doris A. V.; BURSZTYN, Marcel. Amazônia: um mosaico de projetos. In: NASCIMENTO, Elimar P.; DRUMMOND, José A. **Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 165-190.

SEGOVIA, L. O. Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina. In: FLACSO-OEA. **Procesos de Descentralización de la Comunidad Andina**. Parlamento Andino, 2003.

SEITENFUS, Ricardo. **Textos fundamentais do direito das relações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL: FORMAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL EM PAÍSES DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E NA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Manaus: Konrad Adenauer Stiftung. 1993.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta; rev. téc. Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, Maurício A; FERNANDEZ, Ramón G. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul./dez. 2004.

SILVA, Alberto Teixeira. **Cooperação internacional e sustentabilidade das florestas na amazônia**. Disponível em: <[www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang+PT&cod=14393](http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang+PT&cod=14393)>. Acesso em 20 nov2004.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. 2ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SILVA, Marina. Histórias da floresta, da vida e do mundo. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 199-212.

SILVEIRA, Edson D. **Direito sócio-ambiental: Tratado de Cooperação Amazônica**. Curitiba: Juruá, 2005. 201p.

SILVEIRA, Marcos. MAP: História y situación actual. 2005. 21 slides. Apresentação no MAP V. Puerto Maldonado, Peru. In: MAP. **Base eletrônica de dados**. Disponível em: <<http://www.map-amazonia.net/index.php?lang=pt&page=arquivos>>. Acesso em: 21out 2006.

SOARES, Álvaro Teixeira. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Universidade de Brasília. Ano 31, n. 190. p. 6-14. 1982.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SORIA, Carlos. **Los pueblos indígenas amazónicos peruanos: em busca del desarrollo sostenido**. Colóquio Internacional de Derecho Ambiental, Universidad de Guadalajara, 11 al 13 de septiembre de 2002. Disponível em: <<http://www.elaw.org/resources/text.asp?id=1716>> Acesso em: 25 jan. 2007. Não paginado.

SOUZA, Carlos A. A. de . **História do Acre: novos temas, nova abordagem**. 3. ed. rev., atual e ampl. Rio Branco: Editor Carlos Alberto Alves de Souza, 2006.

SOUZA, Francisco K.A. Integración regional participativa en Suramérica: la importancia de las comunidades rurales para el desarrollo alternativo en la Amazonía peruana, boliviana y brasileña. Parte 1. **Revista Aquí Estamos**. Año 2, n. 4. p. 44-55. enero-junio, 2006.

SPT-TCA. Informe resumido de actividades de la Secretaria *Pro Tempore* del Tratado de Cooperación Amazónica en Ecuador: 5 de mayo de 1990 – 31 de enero de 1994. Quito, 1994. In: OTCA. **Base de dados eletrônica: documentos**. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/documentos.php>>. Acesso em: 20out 2006.



\_\_\_\_\_. Informe de gestión 1994-1997 Secretaría *Pro Tempore* del Tratado de Cooperación Amazônica. Lima, 1997. In: OTCA. **Base de dados eletrônica: documentos**. Disponível em: < <http://www.otca.org.br/br/documentos.php>>. Acesso em: 20 out. 2006.

\_\_\_\_\_. Informe de actividades de la Secretaría *Pro Tempore*. Período 10 de marzo de 1997 – 10 de septiembre de 1998. Caracas, 1999. In: OTCA. **Base de dados eletrônica: documentos**. Disponível em: < <http://www.otca.org.br/br/documentos.php>>. Acesso em: 20 out. 2006.

\_\_\_\_\_. Informe de actividades de la Secretaría *Pro Tempore*. Período 11 de septiembre de 1998 – 10 de septiembre de 1999. Caracas, 1999. In: OTCA. **Base de dados eletrônica: documentos**. Disponível em: < <http://www.otca.org.br/br/documentos.php>>. Acesso em: 20out 2006.

\_\_\_\_\_. Informe ejecutivo da Secretaría *Pro Tempore*. 2000-2002. La Paz, 2002. In: OTCA. **Base de dados eletrônica: documentos**. Disponível em: < <http://www.otca.org.br/br/documentos.php>>. Acesso em: 20out 2006.

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos Avançados** - USP. Ano19. n. 53. 2005.

TORRECUSO, Paolo Alves Dantas. **O Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade Estadual de Brasília. Brasília, 2004.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. IN: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil jul/ago/set 1978, no. 18**. Brasília:, 1978.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rei, 2004.

VARGAS, Paulo Rogério. O insustentável discurso da sustentabilidade. In: BECKER, Dinizar F. **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1997. P. 207-237.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VERÍSSIMO, Joaquim. Conceitos e características de integração e cooperação. In: **Comunidade do Desenvolvimento da África Austral (SADC): cooperação ou integração?** Dissertação (mestrado em Direito). UFSC. Florianópolis, 1998. p. 34-47.

VIANA, Gilney. Impactos ambientais da política e globalização na Amazônia. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade: Um debate sócio-ambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 265-288.

VIOLA, Eduardo. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

\_\_\_\_\_. Globalização da política ambiental brasileira, 1990-1998. In: **INTERNATIONAL CONGRESS OF THE AMERICA LATINA STUDIES ASSOCIATION**, 21., 1998, Chicago, USA.. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>>. Acesso em 10jan2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC a Lula (1995-2004). **Ciências e Letras**., Porto Alegre, n. 37, p. 317-331, jan./jun. 2005. disponível em: <<http://www.fapa.com.br/ciencias/eletas/publicacao.htm>>. Acesso em: 10 out. 2006.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais no Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 117p.

WWF BRASIL. **Desenvolvimento e Conservação do Meio Ambiente: pesquisa de opinião com lideranças e a população da Amazônia**. Brasília, 2001.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Aspectos jurídico-ambientais da utilização dos cursos d'água internacionais. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). **Direito, água e vida**. São Paulo: Imprensa Oficial, v. 2, 2003. p. 51-70.

\_\_\_\_\_. O conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica e questão hídrica na região. **Ambiente & Sociedade**. Vol 8, n. 1, jan./jun. 2005. p. 1-13.

ZAMUDIO, Hernando Bernal. **Amazonia. entre la integración regional y la globalización**. Manizales, 2005. Disponível em <<http://www.lunazul.edu.co>>. Acesso em: 05 set. 2006. Não paginado.

ZEVALLOS, Enrique Amayo. **La importancia estratégica de la Amazonía sudamericana. El caso del proyecto carretero de la Amazonía al Pacífico cruzando los Andes.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANITAS, 48, 4 al 9 de julio de 1994, Estocolmo/Upsala, **Anais**. 20 p.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Kiemens; PEREIRA, Doralice B. (orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais.** Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado.** Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p.503-519.

## **ANEXO A – TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA**

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela,

**CONSCIENTES** da importância que para cada uma das Partes têm suas respectivas regiões amazônicas como parte integrante do seu território;

**ANIMADAS** do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais;

**CONVENCIDAS** da utilidade de compartilhar as experiências nacionais em matéria de promoção do desenvolvimento regional;

**CONSIDERANDO** que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente;

**CÔNSCIAS** de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia;

**SEGURAS** de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhe são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina;

**PERSUADIDAS** de que presente Tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefícios de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto,

**RESOLVEM** subscrever o presente Tratado:

### **Artigo I**

As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios.

Parágrafo único. Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado.

## **Artigo II**

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado a mesma.

## **Artigo III**

De acordo com e sem detrimento dos direitos outorgados por atos unilaterais, do estabelecido nos tratados bilaterais entre as Partes e dos princípios e normas do Direito Internacional, as Partes Contratantes asseguram-se, mutuamente, na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Tais regulamentos deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade.

**Parágrafo único:** O presente artigo não se aplicará à navegação de cabotagem.

## **Artigo IV**

As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.

## **Artigo V**

Tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico social da região, as Partes Contratantes procurarão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos.

## **Artigo VI**

Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes e com o Oceano Atlântico, os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações racionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habitação dessas vias navegáveis.

**Parágrafo único:** Para tal efeito, estudar-se-ão as formas de eliminar os obstáculos físicos que dificultam ou impedem a referida navegação, assim com os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados.

## **Artigo VII**

Tendo em vista a necessidade de que em vista o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem:

a) promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios;

b) estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matérias de um relatório anual apresentado por cada país.

### **Artigo VIII**

As Partes Contratantes decidem promover a coordenação dos atuais serviços de saúde de seus respectivos territórios amazônicos e tomar outras medidas que sejam aconselháveis com vistas à melhoria das condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias.

### **Artigo IX**

As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social da região.

**Parágrafo primeiro:** Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas;

- a) realização conjunta ou coordenadas de programas de pesquisa e desenvolvimento;
- b) criação e operação de instituições de pesquisa ou de aperfeiçoamento e produção experimental;
- c) organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.

**Parágrafo segundo:** As Partes Contratantes poderão, sempre que julgarem necessário e conveniente, solicitar a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos resultantes das formas de cooperação técnica e científica no parágrafo primeiro do presente artigo.

### **Artigo X**

As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Conseqüentemente, comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões, rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais.

### **Artigo XI**

Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o

desenvolvimento econômico e social desses territórios e gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para os referidos territórios.

## **Artigo XII**

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolvimento, em condições equitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados.

## **Artigo XIII**

As Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais.

## **Artigo XIV**

As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.

## **Artigo XV**

As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.

## **Artigo XVI**

As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimento que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Diretor Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

## **Artigo XVII**

As Partes Contratantes poderão apresentar iniciativa para realização de estudos destinados à concretização de projetos de interesse comum, para o desenvolvimento de seus territórios amazônicos e, em geral, que permitam o cumprimento das ações contempladas no presente Tratado.

Parágrafo único: As Partes Contratantes acordam conceder especial atenção à consideração de iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das Partes.

## **Artigo XVIII**

O estabelecido no presente Tratado não significará qualquer limitação a que as Partes Contratantes celebrem acordo bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou

genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns de cooperação na Amazônia consagrados neste instrumento.

### **Artigo XIX**

Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante.

### **Artigo XX**

Sem prejuízo de posteriormente se estabeleça a periodicidade mais adequada, os Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes realizarão reuniões cada vez que o julgarem conveniente ou oportuno, a fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento.

**Parágrafo primeiro:** Celebrar-se-ão reuniões dos Ministros das Relações exteriores por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes sempre que conte como apoio de pelo menos outros quatro Estados Membros.

**Parágrafo segundo:** A primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores celebrar-se-á dentro de dois anos seguintes à data de entrada em vigor do presente Tratado. A sede e a data da primeira reunião fixadas mediante entendimento entre as Chancelarias das Partes Contratantes.

**Parágrafo terceiro:** A designação do país sede das reuniões obedecerá ao critério de rodízio por ordem alfabética.

### **Artigo XXI**

Representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes, reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação Amazônica, com as seguintes atribuições:

- 1) velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado.
- 2) velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores.
- 3) recomendar as Partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente.
- 4) considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as Partes adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes.
- 5) avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.
- 6) adotar as normas para o seu funcionamento



**Parágrafo primeiro:** O Conselho poderá celebrar reuniões extraordinárias por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, com apoio da maioria das demais.

**Parágrafo segundo:** A sede das reuniões ordinárias obedecerá ao critério de rodízio, por ordem alfabética, entre as Partes Contratantes.

## **Artigo XXII**

As funções de Secretaria serão exercidas, *pro tempore*, pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica.

**Parágrafo único:** A Secretária pro tempore, enviará, às Partes, documentação pertinente.

## **Artigo XXIII**

As Partes Contratantes criarão Comissões Nacionais Permanentes encarregadas da aplicação, em seus respectivos territórios, das disposições deste Tratado, assim como da execução das decisões adotadas pelas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhe sejam atribuídas por cada Estado.

## **Artigo XXIV**

Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.

## **Artigo XXV**

As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os Artigos XX e XXI, requererão sempre o voto unânime dos Países Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o Artigo XXIV requererão sempre o voto unânime dos países participantes.

## **Artigo XXVI**

As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas.

## **Artigo XXVII**

O presente Tratado terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões.

## **Artigo XXVIII**

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

**Parágrafo primeiro:** O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação das Partes Contratantes.

**Parágrafo segundo:** A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicado por uma Partes Contratantes às demais Partes Contratantes, pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento de denúncia do Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

**Parágrafo terceiro:** O presente Tratado será redigido nos idiomas português, espanhol, holandês, e inglês, fazendo todos igualmente fé.

EM FÉ DO QUE, os Chanceleres abaixo-assinados firmaram o presente Tratado.

**FEITO** na cidade de Brasília, aos 3 de julho de 1978, o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.

## **ANEXO B – PROTOCOLO DE EMENDA AO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA**

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela, Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, Considerando a conveniência de aperfeiçoar e fortalecer, institucionalmente, o processo de cooperação desenvolvido sob a égide do mencionado instrumento,

Acordam:

**I)** Criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais.

**II)** Modificar, da seguinte forma, o Artigo XXII do texto do Tratado: A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica terá uma Secretaria Permanente com sede em Brasília, encarregada de implementar os objetivos previstos no Tratado em conformidade com as resoluções emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica.

**Parágrafo Primeiro:** As competências e funções da Secretaria Permanente e de seu titular serão estabelecidas no seu regulamento, que será aprovado pelos Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes.

**Parágrafo Segundo:** A Secretaria Permanente elaborará, em coordenação com as Partes Contratantes, seus planos de trabalho e programa de atividades, bem como formulará o seu orçamento-programa, os quais deverão ser aprovados pelo Conselho de Cooperação Amazônica.

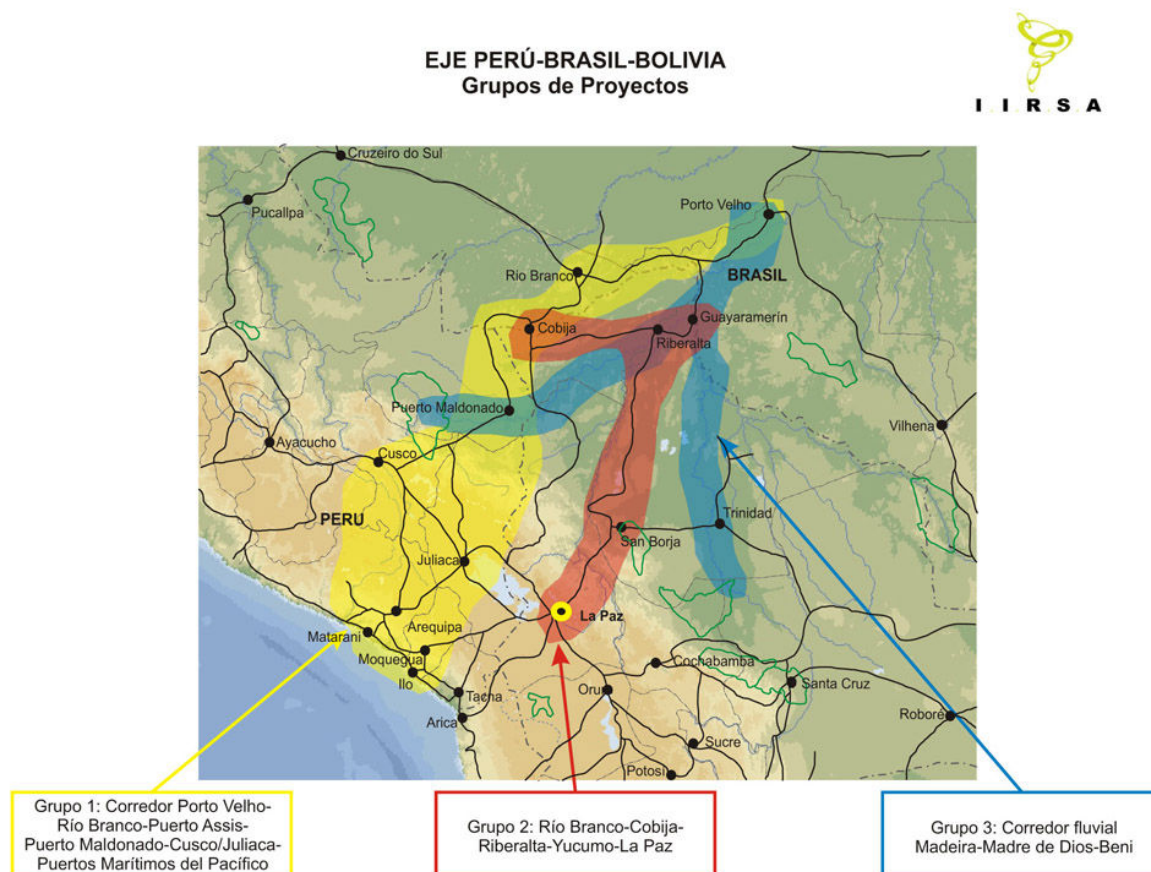
**Parágrafo Terceiro:** A Secretaria Permanente será dirigida por um Secretário-Geral, que poderá assinar acordos, em nome da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, quando as Partes Contratantes assim o autorizarem por unanimidade.

**III)** Esta emenda estará sujeita ao cumprimento dos requisitos constitucionais internos por parte de todas as Partes Contratantes, e entrará em vigor na data do recebimento, pelo governo da República Federativa do Brasil, da última nota em que seja comunicado haverem sido cumpridos esses requisitos constitucionais.

**ANEXO C – REGIÃO MAP**

Fonte: SILVEIRA, Marcos (2005)

## ANEXO D – EIXOS DE INTEGRAÇÃO PERU /BRASIL/BOLÍVIA – IIRSA



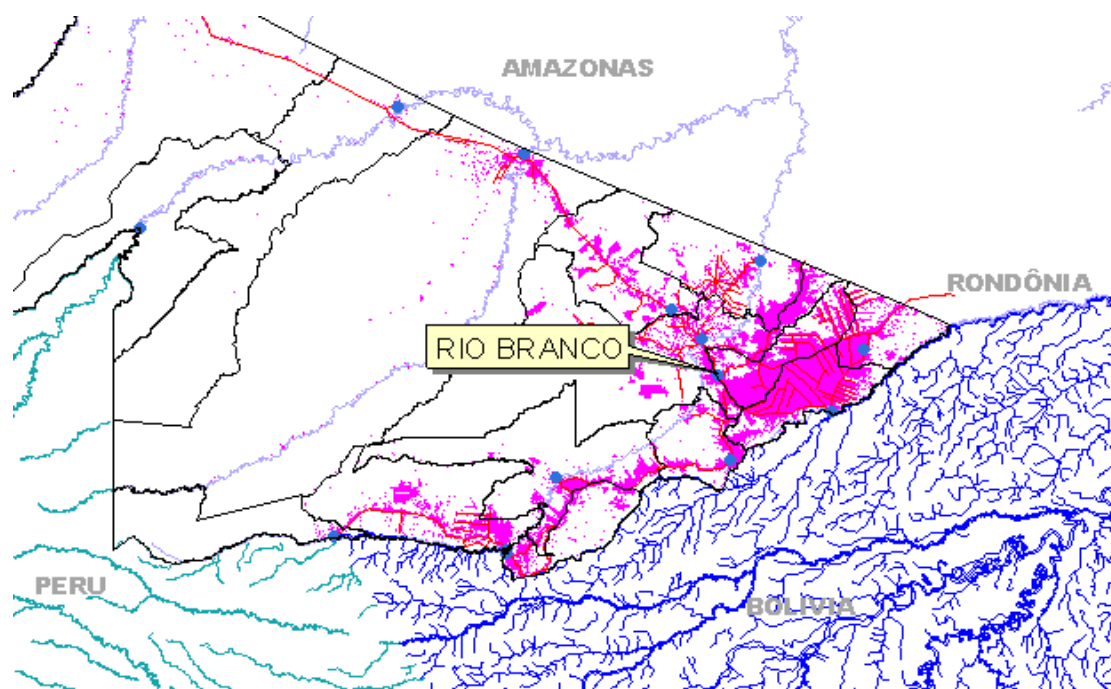
Fonte: [www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/mapagruposperubrasilbolivia.jpg](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/mapagruposperubrasilbolivia.jpg)

## ANEXO E – ESTRADA DO PACÍFICO



Obs: A Estrada do Pacífico corresponde ao eixo priorizado, em vermelho.

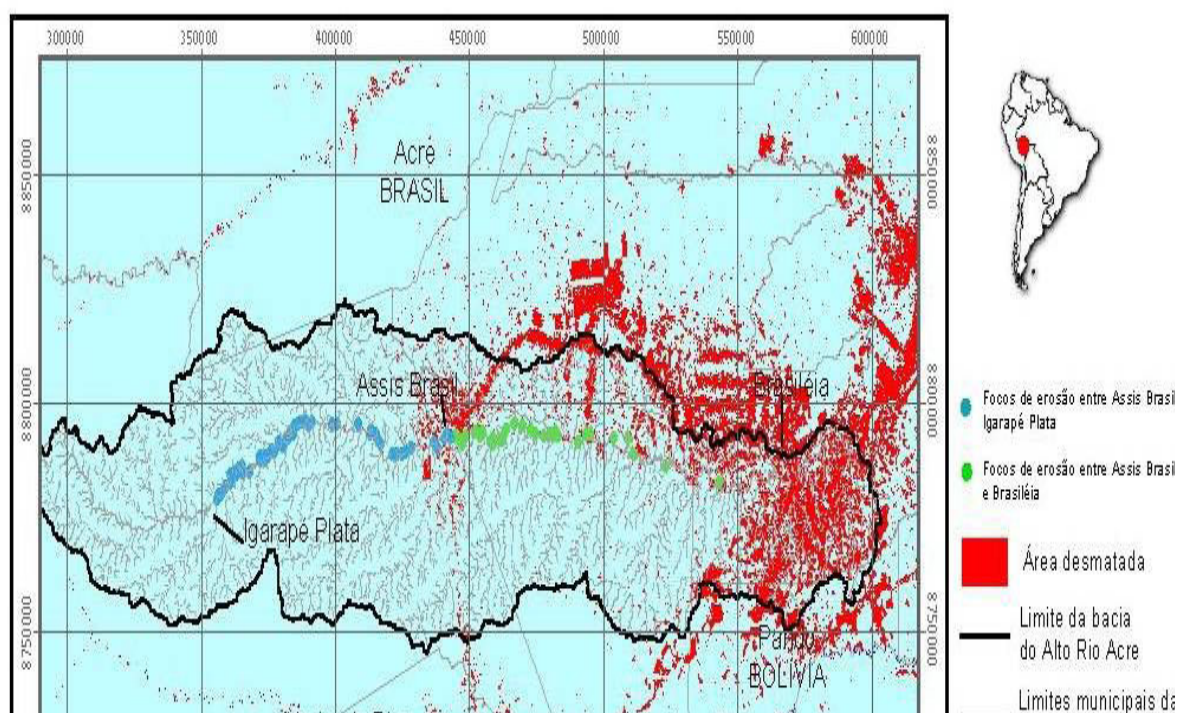
Fonte: [www.caf.com](http://www.caf.com)

**ANEXO F: DESFLORESTAMENTO – 1996 – REGIÃO LESTE DO ACRE**

Fonte: ZEE (Apud REIS, 2005)



## ANEXO G: DESFLORESTAÇÃO NA BACIA DO RIO ACRE – 2002



Fonte: REIS, 2006.



